

MODI DI REGOLAZIONE DELLO SVILUPPO LOCALE

Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna

DI

PATRIZIA MESSINA



PADOVA UNIVERSITY PRESS

STUDI & RICERCHE
PER LO SVILUPPO DEL TERRITORIO

DIRETTORE

Gianni Riccamboni

COMITATO SCIENTIFICO

Marina Bertoncin
Ilvo Diamanti
Giovanni Luigi Fontana
Roberto Grandinetti
Paolo Gubitta
Daniele Marini
Patrizia Messina

COMITATO DI REDAZIONE

Mimma De Gasperi
Francesca Moro
Enrico Scek Osman

SEGRETERIA DI REDAZIONE

Francesca Moro
padovauniversitypress@unipd.it

Padova University Press
www.padovauniversitypress.it

MODI DI REGOLAZIONE DELLO SVILUPPO LOCALE

UNA COMPARAZIONE PER CONTESTI DI
VENETO ED EMILIA ROMAGNA

DI

PATRIZIA MESSINA

Prima edizione 2012, Padova University Press

Titolo originale

MODI DI REGOLAZIONE DELLO SVILUPPO LOCALE

Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna

© 2012 Padova University Press

Università degli Studi di Padova

via 8 Febbraio 2, Padova

www.padovauniversitypress.it

Progetto grafico Padova University Press

Immagine di copertina: Fulvio Pendini, "La città del pensiero" (1952), Università degli Studi di Padova. Foto di M. Danesin.

ISBN 978-88-97385-29-5



This work is licensed under a Creative Commons Attribution International License (CC BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/>)

A Tiberio, per la sua presenza.

INDICE

Presentazione di <i>Paul Kantor</i>	1
Introduzione	11
1. CONCETTI CHIAVE DELLA COMPARAZIONE PER CONTESTI	
1.1 Culture politiche e comparazione per contesti	19
1.2 Interpretare la complessità dello sviluppo: il ruolo delle istituzioni	25
1.3 L'approccio dei modi di regolazione	30
1.4 Sviluppo locale e governance dei beni collettivi per la competitività	33
1.5 Istituzioni locali e modi di regolazione: le ipotesi della ricerca	40
2. ALLE ORIGINI DI DUE DIVERSI MODI DI REGOLAZIONE: LE SUBCULTURE POLITICHE TERRITORIALI	
2.1 Radici storiche delle identità e delle istituzioni locali: un approccio politologico	43
2.2 Una mappa delle zone bianche e rosse in Italia: i casi del Veneto e dell'Emilia Romagna	45
2.3 Profilo delle culture politiche locali bianca e rossa: elementi per un'analisi comparata	53
2.4 La parabola del voto bianco e rosso e gli effetti della caduta del comunismo	60
2.4.1 <i>Persistenze e mutamenti delle matrici subculturali bianche nel Veneto</i>	67

2.4.2	<i>Persistenze e mutamenti delle matrici subculturali rosse in Emilia Romagna</i>	69
2.5	L'eredità delle subculture politiche territoriali bianca e rossa	71
3. REGOLAZIONE POLITICA E MODELLI		
ISTITUZIONALI AGGREGATIVO E INTEGRATIVO: UNA		
COMPARAZIONE PER CONTESTI REGIONALI		
3.1	Modelli istituzionali aggregativo e integrativo	77
3.2	Regioni e modi di regolazione dello sviluppo locale	82
3.3	La vicenda delle Regioni a statuto ordinario: il ruolo delle Regioni bianche e rosse	84
3.4	Un maggiore rendimento istituzionale delle Regioni rosse?	93
3.4.1	<i>L'interpretazione dell'approccio dei 'modi di regolazione'</i>	99
3.5	La società politica regionale: modelli di partito e classe politica	102
3.5.1	<i>Il caso della DC del Veneto</i>	104
3.5.2	<i>Il caso del PCI dell'Emilia Romagna</i>	118
3.6	Crisi del collateralismo, territori e mutamento nei sistemi di mediazione degli interessi locali	132
4. DUE MODI DI REGOLAZIONE, DUE MODI DI SVILUPPO		
4.1	Caratteristiche dei sistemi produttivi regionali	137
4.2	Forme delle istituzioni economiche e modi di regolazione	146
4.3	La diversa propensione alla spesa pubblica nelle due regioni	151
4.3.1	<i>L'ambito comunale</i>	153
4.3.2	<i>L'ambito regionale</i>	158
4.4.	L'eredità delle costruzioni sociali del territorio "antistatalista" e "municipalista" sulle moderne <i>city regions</i>	161
4.5	La sfida della globalizzazione e della sostenibilità ai modi di regolazione dello sviluppo regionale	171
5. MODI DI REGOLAZIONE E POLITICHE REGIONALI PER LA		
PRODUZIONE DI BENI COLLETTIVI PER LA COMPETITIVITÀ:		
IL RUOLO DELLA PROGRAMMAZIONE		
5.1	Politiche pubbliche, stili amministrativi e produzione di beni collettivi per la competitività	177

5.2	Tra bene comune e bene pubblico: politiche sociali e servizi alla persona in Veneto e in Emilia Romagna	180
5.3	Tra beni pubblici e beni di club: i servizi reali alle imprese	203
5.4	Politiche industriali, servizi reali alle imprese e ricerca per lo sviluppo: il ruolo della programmazione	205
5.4.1	<i>Programmazione e servizi alle imprese in Veneto</i>	207
5.4.2	<i>Programmazione e Centri di servizi reali alle imprese in Emilia Romagna</i>	217
5.5	Regolazione e programmazione: due culture di governo regionale a confronto	227
6. STRUMENTI DI PROGRAMMAZIONE NEGOZIATA PER LO SVILUPPO LOCALE E CULTURE DI REGOLAZIONE		
6.1	Strumenti di <i>policy</i> per lo sviluppo locale	237
6.2	Politiche regionali per i distretti industriali: applicazioni regionali della L.317/91 e oltre	239
6.2.1	<i>In Veneto</i>	247
6.2.2	<i>In Emilia Romagna</i>	253
6.3	I Patti territoriali	256
6.3.1	<i>In Veneto</i>	265
6.3.2	<i>In Emilia Romagna</i>	268
6.4	Culture di regolazione e forme di programmazione negoziata: nuovi strumenti di <i>policy</i> regionale per lo sviluppo locale	276
6.4.1	<i>I Programmi Speciali d'Area dell'Emilia Romagna (Psa)</i>	278
6.4.2	<i>Le Intese Programmatiche d'Area del Veneto (Ipa)</i>	283
6.4.3	<i>Per una comparazione</i>	287
7. LE SFIDE DELL'EUROPEIZZAZIONE AI MODI DI REGOLAZIONE REGIONALI		
7.1	Sistemi locali e Regioni nel contesto dell'Unione Europea	289
7.2	Europeizzazione delle Regioni e uffici regionali a Bruxelles	293
7.2.1	<i>Veneto ed Emilia Romagna a confronto</i>	295
7.3	Stili di rappresentanza e capacità di networking regionale in Veneto e in Emilia Romagna	300
7.4	L'impatto dell'europeizzazione sui modi di regolazione dello sviluppo locale del Veneto e dell'Emilia Romagna	304

8.	SVILUPPO GUIDATO E SVILUPPO NON GUIDATO: DUE TIPI DI GOVERNANCE PER LO SVILUPPO LOCALE	
8.1	L'approccio del modo di regolazione dello sviluppo locale	311
8.2	Modi di regolazione e reti di governance: chi produce i “beni collettivi” per lo sviluppo locale?	315
8.3	Grado di emancipazione della società politica dalla società civile e i suoi effetti sui modelli organizzativi e sul rendimento istituzionale	320
8.4	Costi di coordinamento e problemi di sostenibilità dei modi di sviluppo delle <i>city regions</i>	326
8.5	Sviluppo non guidato e sviluppo guidato	330
8.5.1	<i>Lo sviluppo non guidato del Veneto: dalla regolazione comunitaria alla governance economica</i>	332
8.5.2	<i>Lo sviluppo guidato dell'Emilia Romagna: dal governo locale alla governance politica</i>	334
8.6	Modi di regolazione e concezioni di federalismo	338
	Riferimenti bibliografici	343
	Siti web consultati	379

PRESENTAZIONE

di Paul Kantor¹

Modi di regolazione dello sviluppo locale è un risultato prezioso. Con la sua affascinante analisi comparata di due regioni della Terza Italia, Patrizia Messina va oltre i due casi studio e offre degli strumenti metodologici per leggere e interpretare le dinamiche dello sviluppo dei sistemi locali e delle politiche pubbliche in ambito urbano e regionale, anche in contesti di più ampia portata quali le *city regions*.

Come nella prima edizione pubblicata nel 2001, le esperienze dei governi locali in Veneto e Emilia Romagna ci aiutano a riflettere su alcuni interrogativi chiave riguardanti il ruolo della politica locale e regionale nel mondo globalizzato.

Come possono i governi locali e regionali mediare l'impatto prompente che l'economia globalizzata ha sulle istanze dei territori? Riescono le *city regions* con livelli di governo così frammentati a regolare l'attuale cambiamento economico? Come possono gli Enti locali promuovere la competitività e l'innovazione regionale? In altre parole, quali approcci possono utilizzare le istituzioni per governare i processi di *governance* territoriale?

Modi di regolazione dello sviluppo locale ci aiuta a rispondere a tutti questi interrogativi. Nelle sue risposte Patrizia Messina spiega in modo convincente perché sia importante considerare il contesto (*place matters*) nel definire strategie di regolazione dello sviluppo locale e ci mo-

¹ Paul Kantor è Professore Emerito di *Political Science* presso la Fordham University di New York City. Per la traduzione del testo dall'inglese all'italiano ringrazio Rita Nardo e Luca Simone Rizzo.

stra quanto le istituzioni politiche locali e regionali siano attori chiave nella costruzione di migliori comunità territoriali.

Dieci anni fa, quando la prima edizione venne pubblicata, già molti studiosi riconoscevano come l'economia globalizzata facesse emergere le regioni come scenari fondamentali dello sviluppo locale. Durante la seconda metà del XX secolo i meccanismi dell'economia globale minacciavano di spazzare via grandi e piccole comunità locali spingendo verso percorsi di cambiamento essenzialmente uniformi. In Italia, come nel resto del mondo occidentale, le reazioni della politica locale si sono orientate a contrastare l'internazionalizzazione dei flussi di persone, denaro e lavoro e in particolare la crescente mobilità del capitale finanziario e la decentralizzazione delle attività produttive su scala mondiale.

In parte esito di questo processo è il fatto che intere aree metropolitane e province siano diventate sempre più economicamente interdipendenti. Comunità locali hanno dovuto attivarsi per competere come "regioni" (*city regions*) nel nuovo mercato internazionale per non restarne escluse. La *governance* di città e regioni non ha più potuto restare isolata dalla nuova realtà globale.

Esperti di *governance* urbana e territoriale hanno tuttavia messo in evidenza forti limiti alle tendenze di omogeneizzazione causate dalla globalizzazione². Anche se il mondo economico si è per certi aspetti "appiattito" su modelli standardizzati, è cresciuta anche l'importanza di istituzioni politiche, economiche e sociali legate alle comunità locali; lo sviluppo e la prosperità dei sistemi urbani non dipende, cioè, solo dai flussi internazionali, ma anche e soprattutto dalle risorse locali.

Questa realtà si è mostrata con particolare evidenza in quei contesti che si sono ritagliati dei ruoli importanti nel nuovo sistema mondiale, come i distretti industriali in Italia e in Germania, le aree ad alta specializzazione nel settore *hi-tech* come la Silicon Valley in California, così come i centri finanziari mondiali di New York, Londra e Tokyo. Contesti questi che hanno cominciato ad agire come veri e propri "sistemi produttivi locali", giocando un ruolo vitale nel connettere la dimensione locale con quella globale.

In effetti, la maggior parte degli esperti in politiche locali concludono ora che il moderno capitalismo internazionale non sta sostituendo le economie locali e regionali; piuttosto, le sta valorizzando come siti produttivi. La competitività sembra sempre più il risultato di un "mix" di risorse del territorio come infrastrutture pubbliche, investimenti privati, abilità tecniche, competenze professionali, talento educativo.

La letteratura sullo sviluppo locale si dimostra tuttavia ancora dubbia circa il ruolo dell'azione politica e governativa nel determinare il

² Cfr. Thomas L. Friedman, *The World is Flat*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2005; Michael M. Storper, *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*. New York: Guildford Press, 1997.

successo delle economie regionali. Quali possono essere le strategie di intervento dei governi locali per regolare la crescita locale e regionale? Quali condizioni politiche sono necessarie per promuovere l'azione degli attori pubblici nel supportare lo sviluppo regionale?

Modi di regolazione dello sviluppo locale si inserisce abilmente in questo quadro complesso e, sulla base di una attenta capacità di osservazione, una sistematica indagine empirica e l'utilizzo di un'ampia prospettiva teorica, P. Messina fa luce sul contesto emergente della *governance* e dei modi di regolazione regionali. Mettendo a confronto Veneto e Emilia Romagna e come i loro governi hanno risposto alle sfide dell'internazionalizzazione e dell'uropeizzazione, Patrizia Messina descrive come differenti modi di regolazione abbiano dato vita a diversi stili di governo regionale e si siano mantenuti nel corso di decenni. L'autrice analizza, cioè, non soltanto come gli attori locali e regionali giochino un ruolo fondamentale nel mediare gli effetti delle trasformazioni economiche, ma ci mostra anche come essi siano in grado di gestire percorsi coerenti di regolazione, motivati da precise scelte politiche sistematiche e non soltanto dalla mera necessità economica.

Modi di regolazione dello sviluppo locale descrive come gli attori pubblici e privati nelle zone "bianche" del Veneto tendano ad assecondare un approccio "aggregativo" alla regolazione economica e sociale che ha dato vita a un modo di regolazione che favorisce un limitato interventismo da parte del governo locale, a vantaggio di risposte private e di soluzioni di tipo spontaneo. In Veneto la logica aggregativa, basata sui valori dell'individualismo, influenza anche il valore attribuito dal ceto amministrativo e imprenditoriale alla spesa pubblica, alle politiche fiscali regionali, ai programmi pubblici di sviluppo locale e agli accordi per la cooperazione intergovernativa e, addirittura, al ruolo del governo nazionale per lo sviluppo territoriale.

Gli attori locali e regionali nella zona "rossa" dell'Emilia Romagna seguono invece un modo di regolazione che fa riferimento a un percorso opposto. Questa regione sembra favorire infatti un approccio "integrativo" alla regolazione dei cambiamenti sociali e economici, dove l'attore politico esercita pienamente le sue facoltà amministrative locali e regionali sulla base di una forte vocazione "di intervento pubblico". Questo approccio permette di coinvolgere sotto l'ombrello e la supervisione dell'azione pubblica anche gli interessi privati, come sindacati, cooperative, associazioni economiche e istituzioni educative.

Di conseguenza gli approcci alla spesa pubblica, politica fiscale, sviluppo territoriale, relazioni intergovernative in Emilia Romagna e Veneto differiscono notevolmente.

Nonostante questi due esempi di differenti modi di regolazione regionale siano di per sé interessanti, Patrizia Messina va però oltre la descrizione, per provare come e perché questi sistemi di *governance* si

siano mantenuti e riprodotti nel tempo. L'Italia del centro-nord, come la maggior parte delle regioni nel mondo occidentale, è basata su una intensa frammentazione amministrativa e politica, dove le istituzioni regionali sono soltanto un attore nella moltitudine di soggetti pubblici (come le amministrazioni delle città più importanti) e privati (come i sindacati, le associazioni commerciali e i gruppi economici) che spesso sono in grado di esercitare un'influenza politica. Com'è possibile che vengano prese delle decisioni collettive coerenti in un contesto caratterizzato da una tale frammentazione politica e da rivalità? *Modi di regolazione dello sviluppo locale* risponde offrendo una prospettiva realistica sulla politica regionale³, evitando cioè di soffermarsi soltanto sugli aspetti formali di governo, Messina espande il concetto di *governance* utilizzandolo per individuare il sistema concreto d'azione della politica e delle politiche territoriali, così come si presentano.

Individuando le reti di *governance* regionale in Veneto e Emilia Romagna, la ricerca mette in evidenza come tali reti abbiano dato vita ad un sistema (complesso, ma al tempo stesso dotato di una forte coerenza interna) che nel corso degli anni ha plasmato la politica locale, con differenti risultati nel modo di regolazione supportato da enti pubblici e interessi privati nelle due regioni.

Le classi politiche e l'elettorato nelle zone bianche e rosse in Italia tendono a mantenere i loro rispettivi valori politici e le differenti opinioni sulla gestione della cosa pubblica. Il risultato è così una notevole coerenza negli stili amministrativi attorno ad un ampio spettro di attività regolative in Veneto e Emilia Romagna, al punto da condurre alla produzione di diversi tipi di beni collettivi per la competitività.

Questa "scoperta" suggerisce che le società politiche regionali possiedono capacità di governo molto diverse. Patrizia Messina descrive come i due diversi approcci regionali siano il riflesso di differenti percorsi storici, di contrapposte tradizioni politiche, di modelli associativi differenti, nonché di modelli alternativi negli orientamenti anti-statalisti (bianchi) e della leadership municipale (rossa). I due approcci riflettono inoltre differenti gradi di fiducia della comunità nei confronti delle rispettive istituzioni pubbliche e private, evidenziandone le differenti matrici politiche sub-culturali. Veneto e Emilia Romagna, quindi, non rappresentano soltanto due differenti dotazioni (debole o forte) di fiducia collettiva e capitale sociale, ma sono piuttosto il risultato di due modi di regolazione sostanzialmente opposti, basati su differenti approcci all'associazionismo e alla gestione pubblica che nel tempo si sono "radicati" (*embedded*) nei rispettivi percorsi storici regionali e lungo le attuali evoluzioni politiche.⁴ I due diversi modi di regolazione

³ Cfr. Crouch, C., Le Galès, P., Trigilia, C. and Voelzkow, H., eds. *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?* Oxford: Oxford University Press, 2001.

⁴ Sul concetto di radicamento territoriale (*embeddedness*), cfr. Granovetter M., *Econo-*

sono quindi collegati alle forme dominanti del capitale sociale e a come esse sono organizzate in ciascuna regione.

Per alcuni aspetti questa prospettiva è parallela a quella di Karl Polanyi⁵ che sottolineava come le società capitalistiche faticano nel tentativo di preservare il loro patrimonio di valori locali di fronte allo sviluppo del mercato. Nella sua celebre descrizione della rivoluzione industriale, Polanyi prevede l'insostenibilità dell'auto-regolazione dei mercati, a causa della minaccia che la regolazione sociale su basi locali poneva non soltanto sui lavoratori, ma anche sulla totalità degli interessi sociali. Conseguentemente, Polanyi sosteneva che la storia della rivoluzione industriale andasse letta non soltanto nella prospettiva dell'economia e dei mercati – essa riguardava anche la nascita di movimenti antagonisti che utilizzavano il potere politico per assicurare la protezione sociale dalle minacce economiche. Questa prospettiva è oggi ancora valida. *Modi di regolazione dello sviluppo locale* la estende all'era delle trasformazioni economiche globali rivelando le dinamiche locali di protezione sociale.

Questa prospettiva realistica della politica ci aiuta anche a spiegare come delle strategie regionali coerenti siano possibili anche in aree metropolitane caratterizzate da una struttura fortemente frammentata. In Italia, gli ostacoli alla costruzione di coalizioni regionali estese sono particolarmente evidenti, a causa dei molteplici livelli di governo e della frammentazione dell'autorità decisionale. In Veneto ed Emilia Romagna, i governi regionali, attivati negli anni Settanta, hanno limitato poteri e risorse per costruire efficaci politiche economiche regionali. Possiedono inoltre una limitata capacità di far valere la loro autorità sugli eterogenei attori istituzionali. Per far funzionare efficacemente la maggior parte delle politiche economiche regionali è indispensabile del resto che governi locali e regionali, assieme ad una varietà di interessi privati, si muovano nella stessa direzione.

Mentre in Veneto la subcultura bianca ha contribuito a definire una certa opposizione verso l'interventismo pubblico centralizzato nell'ambito della maggior parte delle *policies* volte alla produzione di beni collettivi locali, in Emilia Romagna invece è sempre esistito un maggiore supporto per un certo coordinamento politico dal "centro regionale", pur restando i processi di produzione dei servizi, quali "beni pubblici", nelle mani di molti attori diversi. Anche in questa regione "rossa" il potere politico, specialmente per quanto riguarda l'implementazione delle politiche per la produzione di beni collettivi locali, è infatti piuttosto "plurale": cooperative, sindacati, partiti

mic Action and Social Structures. The problem of Embeddedness in «American Journal of Sociology», 91, (3), 1985, pp. 481-510.

⁵ Cfr. Karl Polanyi, *The Great Transformation*. New York: Beacon Press, 2001. (Originally published in 1944).

e potenti interessi burocratici si frappongono tra i decisori politici e l'implementazione di molte politiche regionali per lo sviluppo. Se nel contesto Veneto è prevalsa la produzione di "beni comuni e beni di club", in Emilia Romagna è prevalsa la produzione di "beni pubblici". Ma come possono dei programmi regionali coerenti essere sostenuti all'interno di un contesto così policentrico e a tratti frammentato?

Per rispondere a questo interrogativo Messina allarga la nozione di *governance* al fine di descrivere come le agende politiche regionali vengono formulate e implementate. Piuttosto che basarsi sulla costruzione di percorsi di cooperazione per ciascuna *policy*, Messina mostra come il dibattito politico e il processo decisionale avvenga all'interno di solide ed istituzionalizzate culture di governo locale: se, nel caso dell'Emilia Romagna, un ruolo fondamentale ha giocato l'attività di programmazione regionale come processo di costruzione di obiettivi e metodologie condivise e concertate, con una solida capacità di coordinamento delle reti di *governance* locali da parte della Regione (modello integrativo), nel Veneto al contrario un ruolo fondamentale è stato giocato dalla rete comunitaria informale, regolata dal tessuto associativo, forte localmente ma debole a livello regionale (modello aggregativo).

In sistemi politici policentrici come quelli del Veneto e dell'Emilia Romagna, l'attività di governo non può dipendere esclusivamente dalla cooperazione politica tra i diversi interessi per portarli a sostenere di volta in volta politiche comuni. Ciononostante, attori diversi, che però condividono gli stessi valori politici, riescono a far funzionare il processo decisionale, anche perché regole legate all'appartenenza subculturale scoraggiano comportamenti alternativi e premiano certe logiche solidali e di lavoro di squadra. Programmi coerenti di prelievo fiscale, spesa pubblica, servizi sociali, politiche per l'impiego e per la promozione economica riescono ad emergere grazie ad una sorta di effetto di coordinamento politico diffuso tra i vari attori in ciascuna delle due regioni. Nonostante esistano conflitti e rivalità tra i singoli attori su particolari questioni, il carattere consensuale del *policy-making* nelle due subculture permette di limitarli. Questi meccanismi legati alla presenza di subculture politiche territoriali giocano infatti un ruolo centrale nella limitazione del conflitto e permettono ai diversi attori di dar vita a politiche regionali coerenti e sostenibili nel tempo, senza aver bisogno di eccessive negoziazioni.

In entrambe le regioni valori profondamente radicati in relazione agli obiettivi e all'azione degli attori istituzionali hanno un peso fondamentale nel dar vita agli attuali sistemi di *governance* regionali. Nonostante il Veneto possa a tratti sembrare disorganizzato rispetto all'Emilia Romagna, nella realtà invece un consolidato equilibrio di poteri contribuisce a dar vita a politiche regionali piuttosto stabili. Tali forme di coordinazione politica di tipo aggregativo sono dominanti, e

permettono agli interessi di incontrarsi e di creare consenso attorno a politiche condivise, con un processo di *governance* policentrica relativamente decentralizzato, nonostante la mancanza di una forte attività di coordinamento da parte dell'attore politico istituzionale. Nuove idee sembrano diffondersi lentamente tra gli attori e portatori di interesse, ma riescono a costituirsi come politiche economiche regionali de facto e ad essere supportate ampiamente dai governi locali.

Allo stesso modo, politiche regionali coerenti emergono in Emilia Romagna, pur attraverso *policy network* a carattere più integrativo. In questa regione infatti, il sostegno per la leadership gerarchicamente ordinata e per i valori che favoriscono l'interventismo pubblico influenzano profondamente i programmi per lo sviluppo economico e per lo stato sociale. La coordinazione politica tende ad essere più burocratizzata e sostenuta da network istituzionali fortemente politicizzati.

La realtà delle subculture politiche territoriali riscontrata in Veneto e Emilia Romagna suggerisce la necessità di approfondire la nostra conoscenza e comprensione dei sistemi di *governance* regionale oltre il contesto dell'Italia settentrionale. Le particolari tipologie di subculture politiche identificate nelle regioni italiane sono difficilmente riscontrabili in altre aree metropolitane in Europa o Nord America. Tuttavia, la prospettiva offerta da Patrizia Messina mette in luce la necessità degli studiosi di riconsiderare la convinzione per cui, in qualsiasi contesto geografico e politico, la frammentazione istituzionale sia effettivamente un ostacolo alla *governance* regionale. Nonostante per la maggior parte degli esperti di politica locale la frammentazione politica rappresenti il principale ostacolo alla costruzione di politiche regionali coerenti di tipo *bottom-up*, l'innovativo lavoro di Patrizia Messina indica che gli scienziati sociali dovranno mettere in discussione tale assunto.

Il coordinamento politico tra una molteplicità di diversi attori pubblici e privati può talvolta avvenire su larga scala senza enormi costi di transazione laddove prevale l'esistenza di valori ampiamente condivisi. La *governance* regionale – e non soltanto accordi eccezionali o partenariati ad hoc tra governi locali – può avvenire anche in assenza di un unico governo regionale ben organizzato, a condizione però che vi sia una solida integrazione sociale in grado di garantire una regolazione di tipo comunitario. È necessario che gli studiosi delle politiche locali, soprattutto nelle aree urbane, mettano alla prova tali contesti subculturali per meglio capire questo fenomeno.

Modi di regolazione dello sviluppo locale contiene anche importanti indicazioni per un buon governo. Come possono le *city regions* espletare al meglio il loro ruolo governativo nella guida del cambiamento economico? In quali modi possono migliorare la loro capacità di promuovere innovazione per lo sviluppo locale?

Questo libro offre alcune lezioni che i riformatori dovrebbero tenere in considerazione.

In primo luogo, l'autrice mostra in modo convincente che la *governance* non dipende soltanto dalla dimensione del governo locale. Il dibattito tra studiosi delle riforme amministrative nelle democrazie occidentali è solitamente assorbito dall'identificazione della giusta dimensione che le unità territoriali devono avere per gestire al meglio lo sviluppo locale e le sue conseguenze sociali. Ad esempio, coloro che sostengono la *rational choice* sono tradizionalmente in favore della creazione di piccole unità amministrative in competizione per svolgere nel modo più efficiente i loro compiti. In un'ottica social-democratica e progressista, i riformatori sostengono invece la necessità di grandi modelli governativi centralizzati con lo scopo di ottenere maggiore equità sociale.

Patrizia Messina dimostra come entrambe queste prospettive siano piuttosto semplicistiche. Sono infatti le relazioni esistenti tra i differenti livelli di governo – piccoli o grandi – che contano maggiormente nel creare un sistema di *governance* efficace. Gli attuali modelli di *governance* in Veneto e Emilia Romagna dipendono da una rete di relazioni tra istituzioni politiche – locali, regionali e nazionali – che con successo hanno promosso i principi e i valori guida per le politiche pubbliche. Prolungati programmi regionali per la regolazione del cambiamento economico sono possibili sia in presenza di un marcato decentramento sia nei casi di una elevata concentrazione di potere da parte dell'attore pubblico.

Di conseguenza, la lezione più importante di questo libro per i riformatori è molto chiara: qualsiasi progetto di riforma amministrativa deve tenere in considerazione le capacità istituzionali e regolative incapsulate in quel determinato contesto locale. Nessun tipo di riforma istituzionale potrà essere adatta per tutti i sistemi locali e regionali perché i sistemi di *governance* regionale hanno stili amministrativi e capacità istituzionali molto diversi. Un chiaro esempio è dato dalle riforme Bassanini che negli anni Novanta sono state adottate per migliorare la gestione amministrativa e per diffondere la logica della programmazione strategica. Seppur formulate con buone intenzioni, in Veneto sono state accolte freddamente e non sempre implementate con successo. Al contrario, l'impatto in Emilia Romagna è stato molto positivo, grazie all'elevato grado di compatibilità con lo stile di governo e le strutture istituzionali tipiche della subcultura rossa.

Modi di regolazione dello sviluppo locale afferma quindi che le riforme amministrative devono essere disegnate per accompagnare specifiche capacità politiche e superare particolari barriere istituzionali presenti nei sistemi politici locali e regionali. Se i riformatori non presteranno la dovuta attenzione alla presenza di subculture politiche, alle loro eredità, e ai relativi modi di regolazione locale, anche i più validi tentativi

di riforme istituzionali locali saranno “messi al tappeto”, rese inefficaci o ingovernabili da chi si trova alla base. Le Regioni hanno capacità politiche differenti per coordinare le politiche per lo sviluppo locale, perciò, la *path dependency* della governance regionale inevitabilmente gioca un ruolo fondamentale nel processo di innovazione istituzionale. Poiché “il contesto conta”, qualsiasi politica locale/urbana che voglia essere realisticamente efficace deve riconoscere il potere che hanno, in qualsiasi luogo, le istituzioni politiche regionali radicate nel territorio.

INTRODUZIONE

La scienza, come l'arte, la religione, il commercio, la guerra e anche il sonno, è basata su *presupposti*. Essa, tuttavia, differisce dalla maggior parte delle altre branche dell'attività umana non solo perché sono i presupposti degli scienziati a determinare le vie seguite dal pensiero scientifico, ma anche perché gli obiettivi stessi di questi ultimi consistono nel controllo e nella revisione dei vecchi presupposti e nella creazione di nuovi. In quest'ultima attività è chiaramente desiderabile [...] che lo scienziato abbia piena coscienza dei propri presupposti e sia in grado di enunciarli [...].

Ho insegnato [...] a studenti di diverse scuole [...] e mi sono imbattuto in una stranissima lacuna nel loro modo di pensare, che deriva dalle carenze di certi *strumenti* concettuali. Questa carenza è distribuita in modo abbastanza uniforme a tutti i livelli di istruzione [...]. Si tratta, in modo specifico dell'ignoranza dei presupposti non solo della scienza, ma anche della vita di ogni giorno.

Questa lacuna, stranamente, è meno clamorosa in due gruppi di studenti che molto farebbe supporre in forte contrasto tra loro: i cattolici e i marxisti. Entrambi i gruppi, per riflessione personale o per averne sentito parlare, sanno qualcosa sugli ultimi 2500 anni del pensiero umano, e riconoscono entrambi, in una certa misura, l'importanza dei presupposti filosofici, scientifici ed epistemologici. Ad entrambi è difficile insegnare, perché tale è l'importanza che essi attribuiscono alle premesse e ai presupposti "giusti", che l'eresia equivale per loro a una minaccia di scomunica. È naturale che chi nell'eresia sente un pericolo si preoccuperà di chiarire bene a se stesso i propri presupposti e diventerà una specie di esperto in materia.

Coloro cui sfugge completamente l'idea che è possibile aver torto non possono imparare nulla, se non la tecnica.

(G. Bateson, *Mente e natura*, 1984, p. 41-2)

La funzione della scienza è quella di trasformare in problema ciò che è convenzionalmente evidente.

(M. Weber, *Il metodo delle scienze storico-sociali*, 1974, p. 326)

A dieci anni dalla pubblicazione della prima edizione di questo saggio, è tempo di fare il punto sul percorso di ricerca comparata fin qui intrapreso, tenendo conto degli sviluppi che in questi anni ho potuto maturare, anche grazie agli studi sul tema realizzati con il contributo dell'Università degli Studi di Padova.

Grazie infatti all'attivazione, nel 2001-2002, del master di I livello in *Regolazione dello sviluppo locale* e alle attività di ricerca esplorativa realizzate nell'ambito del Laboratorio *Dire & fare per lo sviluppo locale* ad esso collegato, è stato possibile continuare il lavoro in collaborazione con il gruppo di lavoro interdisciplinare che si è gradualmente costruito

attorno ad esso, un gruppo a composizione variabile, costituito da politologi, economisti, giuristi, sociologi, urbanisti, geografi, antropologi, di varie Università italiane, accomunati del medesimo interesse per le dinamiche dello sviluppo locale, in chiave comparata, a partire dal territorio del Nord Est in senso ampio, che include cioè, impropriamente, anche l'Emilia Romagna.

Un tema come quello della regolazione dello sviluppo locale, per la sua complessità, richiede infatti la necessità di lavorare provando a fare dialogare discipline diverse, costruendo un linguaggio più adatto che possa costituire, al tempo stesso, un utile strumento di comunicazione e di conoscenza interdisciplinare. A partire dall'esperienza maturata, mi sono ancor più convinta, infatti, che se vogliamo costruire concetti complessi bisogna in primo luogo che impariamo a rapportarci a punti di vista diversi dal nostro, a guardare la realtà da prospettive analitiche che non siano sempre e solo quelle della propria disciplina. Per dirla con Bateson, bisogna insomma che esercitiamo le nostre abilità di ecologia della mente, la capacità, cioè, di apprendere tenendo conto delle relazioni tra i concetti, la loro genesi e il loro sviluppo, imparando a ragionare in modo dialogico. Solo agendo sui modelli cognitivi si può cominciare a superare quella chiusura specialistica che caratterizza ogni singola disciplina e che ci impedisce di raggiungere una visione complessa dei fenomeni. Trovarsi a discutere tra cultori di discipline diverse, come ho avuto modo di fare in questi anni, ha il vantaggio di poter continuare a ragionare sulle definizioni dei concetti di base dati per acquisiti, mettendo insieme punti di vista diversi, che non solo possono essere complementari, ma possono portarci anche a vedere la stessa realtà in modo radicalmente nuovo, superando quei luoghi comuni che Weber chiamava "argomenti invisibili della logica".

Questa ricerca nasce, fin da suo inizio, da un fruttuoso incontro dei miei interessi di ricerca sulle culture politiche locali, su cui ho cominciato a lavorare a metà degli anni Ottanta, con gli studi sullo sviluppo locale della scuola di Giacomo Becattini, che ho avuto modo di approfondire grazie alla prima serie degli *Incontri Pratesi su Lo Sviluppo Locale* che si tenevano con cadenza annuale ad Artimino (Prato).

Il dibattito in corso negli anni Novanta sul tema dello sviluppo locale mi ha convinta della utilità di approfondirne gli aspetti della regolazione nelle aree di piccola e media impresa dal punto di vista politologico cercando, al tempo stesso, di riuscire a mantenere il taglio interdisciplinare proprio degli Incontri di Artimino in cui la scienza politica, seppure frequentemente evocata, non era però presente.

Con questo spirito esplorativo ho orientato la ricerca sulla regolazione politica dello sviluppo locale verso la costruzione di una rete interdisciplinare, focalizzando l'attenzione sulla comparazione tra due contesti regionali significativamente diversi, come il Veneto e l'Emilia

Romagna. Le due regioni sono caratterizzate, infatti, da un modo di sviluppo economico simile, quello della “Terza Italia” (Bagnasco 1977) centrato sulla presenza di piccole e medie imprese ma, al tempo stesso, anche da una diversa cultura politica locale, “bianca” nel Veneto e “rossa” in Emilia Romagna (Trigilia 1986). L’interesse per queste due realtà regionali è stato dettato soprattutto dalla necessità di comprendere più a fondo, attraverso una comparazione per contesti, quali siano i problemi di tenuta, di sostenibilità dei modelli locali di sviluppo una volta che siano venute meno alcune delle condizioni che ne avevano decretato il successo, come, nel nostro caso, la scomparsa dei due partiti di governo locale, la Dc e il Pci e, nello stesso tempo, di rilevare quale sia, in questo ambito, ancora oggi, il ruolo giocato dalla politica e la sua capacità di rispondere ai sempre più frequenti segnali di allarme per la sorte delle aree di piccola impresa, in difficoltà nell’adattarsi alle nuove sfide che derivano dai processi interconnessi di globalizzazione, europeizzazione e delocalizzazione del mercato.

L’ipotesi da cui parte questa ricerca è che il potenziamento dei governi locali, soprattutto regionale, grazie, da un lato, alle leggi di riforma “Bassanini” (federalismo amministrativo e fiscale) e del Titolo V della Costituzione e, dall’altro, all’affermarsi degli strumenti di programmazione negoziata (come i Patti territoriali) che hanno potenziato le reti di *governance* multi-attore e multilivello, abbia fatto emergere, nei vari contesti regionali italiani, forme di reti di *governance* locale notevolmente diversificate, “a geometria variabile”, che possono essere meglio comprese solo se si attribuisce un peso specifico alle variabili politico-istituzionali e culturali che contribuiscono a definire diversi modi di sviluppo locale. E questo proprio a partire dai diversi modi di regolazione che caratterizzano storicamente le regioni della Terza Italia.

Il cambiamento di prospettiva, così impostato, modifica sostanzialmente l’immagine dell’Italia della piccola e media impresa (PMI), mettendo in evidenza alcune differenze significative. Se, alla fine degli anni Settanta, il filone di ricerca della Terza Italia ha avuto il merito di mettere in luce l’Italia delle PMI e dell’economia diffusa tipica del Centro-Nord Est, profondamente diversa sia dal modello fordista del Triangolo industriale sia dalle aree più arretrate del Sud, non è accettabile che, a distanza di tanto tempo, l’area di sviluppo della Terza Italia venga considerata ancora come un’area al suo interno omogenea dal punto di vista del modo di regolazione. Questo solo perché è caratterizzata, da un lato, dallo sviluppo di sistemi locali di PMI e da una estesa rete di città di medie dimensioni e, dall’altro, da una bassa conflittualità sociale dovuta alla presenza di forti comunità locali, egemonizzate da “grandi partiti” ideologicamente contrapposti, quali sono stati la Dc e il Pci. Tutto questo malgrado la presenza di due subculture politiche territoriali profondamente diverse, cattolica nell’area del Nordest e socialista/

comunista nel Centro (Trigilia 1986), abbia costituito una differenza macroscopica tra le regioni di tradizione bianca e di tradizione rossa.

Il risultato di questo approccio (Bagnasco, Trigilia 1984, 1985) ha portato alla definizione dei concetti di “localismo” (Trigilia 1981) o, meglio, di “regolazione localistica” (Trigilia 1985; 1986) e, successivamente, di “neolocalismo” (Bagnasco e Trigilia 1993) che, mettendo l'accento sulla dimensione della “regolazione sociale del mercato” (Bagnasco 1988), ha finito, da un lato, con il perdere di vista la specificità delle dimensioni politica e culturale della singola comunità locale e, dall'altra, comparando più (o solo) per somiglianza che per differenza, ha teso a standardizzare i modi della regolazione entro un unico “modello locale” non permettendo, spesso, di cogliere le differenze fondamentali nelle reti locali di *governance*, proprie dei diversi contesti.

Partendo, invece, da un punto di vista politologico e seguendo i suggerimenti del neo-istituzionalismo (March, Olsen 1989) e della teoria della regolazione (Boyer, Saillard 1995), la tesi che qui intendo sostenere è che le due matrici delle subculture politiche territoriali bianca e rossa siano all'origine di due modi di sviluppo locale profondamente diversi, a cui corrispondono due diversi modi di regolazione e che, inoltre, queste differenze possono essere messe meglio in luce proprio a partire dagli anni Novanta, cioè dopo il mutamento, da un lato, dello scenario politico internazionale, con la caduta del comunismo e il profilarsi dell'Unione Europea e, dall'altro, dello scenario politico nazionale a cominciare dalla crisi dei due maggiori partiti che avevano egemonizzato i due governi locali: la Dc e il Pci.

A questo scopo, nella ricerca ho scelto di privilegiare una comparazione per contesti tra le due regioni più rappresentative della Terza Italia ‘bianca’ e ‘rossa’, come il Veneto e l'Emilia Romagna, con l'obiettivo conoscitivo di trasformare in problema ciò che è diventato “convenzionalmente evidente” e, cioè, che i sistemi di PMI siano regolati da un tipo di regolazione dello sviluppo locale, quella neo-localista.

Per agevolare la comunicazione dei risultati più significativi ho scelto di individuare, per i due contesti culturali “bianco” e “rosso”, due idealtipi ricavati dall'approccio neoistituzionalista, i modelli istituzionali “aggregativo” e “integrativo” che, secondo la lezione weberiana, servono a mettere in evidenza quei tratti che l'osservatore ritiene peculiari per la comparazione, mentre i tratti individuali dei singoli casi locali, nella realtà, si discostano anche notevolmente dai tipi ideali: “l'albero”, insomma (cioè il caso singolo reale sottostante all'idealtipo) non è “la foresta” (cioè l'idealtipo nel senso weberiano) e ogni albero può essere ed è diversissimo dagli altri alberi. Detto in altri termini, scendendo nel dettaglio territoriale delle due regioni, alcune zone, come per esempio le aree del Rodigino in Veneto e del Piacentino in Emilia Romagna, si discostano moltissimo dai tratti peculiari rispettivamente

del “modello Veneto” e del “modello Emiliano”. Ciò nonostante, si può ragionevolmente sostenere che le culture di governo locale delle due Regioni complessivamente considerate, e non nel dettaglio di realtà sub-regionali o sub-provinciali, siano tra loro notevolmente diverse e che questa differenza sia da ricondurre, verosimilmente, a due diversi processi di “istituzionalizzazione del significato” che hanno contribuito a produrre modelli istituzionali, ma anche modi di regolazione dello sviluppo locale, significativamente diversi.

È importante puntualizzare, a questo proposito, che la comparazione per tipi ideali qui proposta è stata costruita con l’obiettivo di mettere in luce le differenze più significative relative ai processi evolutivi che hanno portato alla costruzione sociale di due “modi di sviluppo” in cui l’attore politico locale ha giocato un ruolo significativamente diverso, non certo con l’obiettivo di decretare quali dei due modi di regolazione sia il migliore. L’idealtipo, tuttavia, non deve diventare uno stereotipo: diversi sono infatti gli elementi di “novità” messi in luce dalla ricerca che se, da una parte, contribuiscono a individuare la specificità del modello istituzionale tipicamente “bianco” e “rosso”, dall’altra evidenziano i diversi fattori di successo e di crisi dei due modi di sviluppo locale, contraddicendo proprio l’idea di un unico modello localistico di regolazione, tipico dei sistemi locali di PMI. La comparazione per contesti, a sua volta, se da un lato consente di tener conto dei diversi sistemi di significato che caratterizzano le due culture politiche locali, dall’altro, rende più agevole la ricostruzione del sistema concreto di azione (Crozier, Friedberg 1978) costituito da quelle norme, istituzioni intermedie e prassi amministrative che contribuiscono a regolare i comportamenti degli attori locali, permettendo così di cogliere più adeguatamente le specificità e, quindi, le differenze più significative, tra un contesto e l’altro.

Piuttosto che di regolazione localistica propongo di parlare, pertanto, di diversi “modi di regolazione” (al plurale), intendendo dare, in tal senso, più enfasi alla dimensione del coordinamento tra gli attori locali che operano entro uno specifico contesto culturale e istituzionale, piuttosto che ad una dimensione “locale”, non meglio definita, che rischia, da un lato, di standardizzare la regolazione secondo un unico “modello locale” e, dall’altra, di comparare più (o solo) per somiglianza che per differenza.

Sulla base di questi presupposti teorici, questa ricerca propone allora una lettura comparata dei due diversi modi di regolazione dello sviluppo locale che hanno storicamente caratterizzato i contesti regionali del Veneto e dell’Emilia Romagna, cercando di mettere in luce, da un lato le differenze più significative che emergono dalla comparazione e, dall’altro, i processi di persistenza e di mutamento dei due modi di regolazione in relazione alla crisi irreversibile delle due subculture politiche

territoriali bianca e rossa. Gli esiti della ricerca, infine, mi permetteranno di articolare in modo più puntuale il concetto di rete di *governance* locale, nelle sue componenti multi-attore e multilivello e di introdurre, in particolare, una tipologia dei “beni collettivi per la competitività” costruita a partire dalle variabili chiave individuate della ricerca comparata, utile per valutare gli esiti delle politiche di sviluppo locale.

Gli interlocutori che mi hanno aiutata e incoraggiata a procedere lungo questo percorso di ricerca, offrendomi preziose occasioni di confronto e di crescita culturale, in questi anni, provengono da discipline diverse. Sono debitrice, ad ognuno di loro, di alcune idee, sviluppate in questa ricerca, che fanno ormai stabilmente parte del mio bagaglio culturale e metodologico.

Ringrazio in particolare Gianni Riccamboni, Percy Allum, Ilvo Diamanti e Stefano Solari con cui ho condiviso le diverse tappe della ricerca sul tema della regolazione dello sviluppo locale dal punto di vista politologico, con particolare riferimento al caso del Veneto. Ringrazio Giacomo Becattini, Fabio Sforzi, Sebastiano Brusco, Enzo Rullani, Arnaldo Bagnasco e la prima stagione degli Incontri pratesi dello sviluppo locale di Artimino, che mi hanno dato l'opportunità di entrare in contatto con gli studi sullo sviluppo locale nelle aree di piccola e media impresa in Italia.

Grazie alla ricerca Prin *L'eredità delle subculture politiche rossa e bianca in Italia*, (2006-07) coordinata da Mario Caciagli, ho potuto continuare la ricerca comparata, partecipando al gruppo di lavoro dell'Università di Padova, coordinato da Gianni Riccamboni, sul tema *Fine o riconversione della “subcultura bianca”?*, insieme a Marco Almagisti, Egidio Comelli e Maurizio Mischi (Baccetti, Messina, 2009), proseguita con la ricerca di Ateneo *Leggere il territorio per governare lo sviluppo*, dell'Università di Padova (2007-2009).

Grazie agli amici del CE.R.CO. (Centro di Ricerca sulla Complessità) dell'Università di Bergamo, Mauro Ceruti, Gianluca Bocchi e Cristina Grasseni, ho avuto l'opportunità di entrare in contatto con l'approccio ecologico alle culture locali, maturando una maggiore consapevolezza metodologica sulla comparazione per contesti come sistemi complessi e sull'approccio ecologico all'analisi delle politiche pubbliche.

Particolarmente significativo è stato inoltre l'incontro con Paul Kantor, che ringrazio di cuore per la sua introduzione a questa seconda edizione, e per gli stimoli e i suggerimenti forniti per migliorare la comunicazione dei risultati anche oltre i confini nazionali.

Grazie alla partecipazione alla redazione della rivista «Economia e società regionale», diretta da Enzo Rullani e agli amici dell'Ires Veneto, è stato possibile dare continuità al confronto interdisciplinare sugli aspetti rilevanti dello sviluppo locale del Veneto, confrontandolo co-

stantemente con quello dell'Emilia Romagna, anche grazie alla collaborazione di Cerare Minghini e dell'Ires Emilia Romagna.

Grazie al contributo dell'Associazione M.A.S.TER (Mediatori e Animatori per lo Sviluppo del Territorio), co-fondata dall'Università di Padova nel 2004, in collegamento alle attività del master in Regolazione dello sviluppo locale, ora Governance dello sviluppo sostenibile, e al Centro di Documentazione sulle Politiche di Sviluppo Globale Poli.S.Doc¹, è stato possibile realizzare le ricerche comparate del Laboratorio *Dire & Fare per lo sviluppo locale* dell'Università di Padova, con la collaborazione di Enzo Rullani, Roberto Grandinetti, Adriana Vigneri, Piero Bassetti, Angelo Pichierri, Paolo Perulli, Carlo Donolo, Luca Lanzalaco, Mauro Salvato, Andrea Marella, Nicoletta Parise, Luciano Gallo, Giancarlo Corò, Paolo Gurisatti, Eleonora Di Maria, Giovanni Bertin, Ekaterina Domorenok, Cristina Busatto, Andrea Prontera, pubblicandone i principali risultati nella collana dei «Quaderni dell'Associazione M.A.S.Ter.».

Rinnovo, infine, la dedica di questo libro a mio marito Tiberio Grünwald, per la sua pazienza e il suo sostegno e, soprattutto, per la sua capacità di continuare a viaggiare tra contesti culturali diversi e di costruire reti di relazioni interculturali, come ogni ricercatore sociale dovrebbe poter fare.

Patrizia Messina

Padova, 14 maggio 2012

¹ Sul programma Poli.S.Doc dell'Università di Padova, premiato al Forum PA - Sfide 2006 come buona pratica per l'innovazione, si veda il portale <<http://polisdoc.cab.unipd.it>>.

CAPITOLO PRIMO

Concetti chiave della comparazione per contesti

1.1 Culture politiche locali e comparazione per contesti

La metodologia della comparazione per contesti, a differenza della semplice comparazione di dati statistici, parte dall'analisi dei diversi *sistemi di significato* e delle relative prassi sociali che caratterizzano specifici contesti culturali e istituzionali, favorendo così da un lato la ricostruzione del *sistema concreto di azione* (Crozier, Friedberg 1978) costituito da quelle norme, istituzioni intermedie e prassi amministrative che contribuiscono a *regolare* i comportamenti degli attori locali e, dall'altro, permettendo in tal modo di cogliere adeguatamente le specificità, le *differenze* e le *somiglianze* più significative, tra un contesto e un altro.

Partendo da questa opzione metodologica, è possibile evidenziare alcuni concetti chiave che la ricerca comparata presentata in questo studio ha utilizzato, traendo spunto, in primo luogo, dagli approcci analitici della cultura politica e del neoistituzionalismo.

L'approccio politologico italiano agli studi sulla cultura politica del nostro paese definisce il concetto di cultura politica¹ distinguendolo

¹ L'approccio della cultura politica così inteso, parte da una scelta metodologica di fondo secondo la quale le dimensioni dell'identità e della cultura politiche possono essere opportunamente indagate se viste in relazione alle varie *esperienze di partecipazione politica e di storia vissuta* dalla popolazione che hanno contribuito a formare il sistema di significati di un preciso contesto spazio-temporale. Questa opzione si contrappone alla definizione operativa prevalente nella scienza politica americana di scuola almondiana, che definisce la cultura politica come insieme di atteggiamenti psicologici, orienta-

nettamente dal concetto di opinione pubblica (Allum 1988; Caciagli 1988a). La cultura politica va considerata, cioè, non come dato individuale, ma in relazione al «sistema di significazione della realtà» come insieme di norme sociali condivise, linguaggi, riti, pratiche sociali, visioni del mondo che contribuiscono a definire l'identità politica di un soggetto come parte di un *contesto* storicamente e territorialmente definito. Gli studi dei politologi italiani che optano per questa definizione del concetto hanno cercato di interpretare su base territoriale i dati forniti dalla ricerca empirica, coniugando le informazioni ricavabili dalle mappe elettorali e dai modelli organizzativi dei partiti politici su base locale con l'indagine storica di lungo periodo, sottolineando la necessità di tenere accuratamente distinti, per esempio, il concetto di cultura politica locale da quello di zona elettoralmente omogenea (Cartocci 1987; Caciagli 1988a; 1988b; Diamanti 2003).

Con questo approccio, la letteratura sulle culture politiche locali italiane (Galli 1968; Farneti 1971; Trigilia 1986; Caciagli 1988b) ha sottolineato, in particolare, la rilevanza delle subculture politiche territoriali, “bianca” nell’area del Nord-Est, e “rossa” nell’Italia centrale, e la loro relazione con il modello di sviluppo tipico della *Terza Italia* della piccola e media impresa e dell’economia diffusa (Bagnasco 1977; Bagnasco, Trigilia 1984 e 1985). La letteratura recente ha approfondito, in particolar modo, la persistenza delle dinamiche che hanno segnato storicamente due diversi *modi di regolazione dello sviluppo locale* (Messina 2001; Burroni 1999; 2001; Bacetti, Messina 2009), di cui Veneto, da un lato, ed Emilia Romagna e Toscana dall’altro risultano essere tra i casi più rappresentativi.

Gli autori italiani che hanno approfondito gli studi sulla cultura politica, e soprattutto sulle culture politiche locali, hanno riproposto la necessità di cogliere l’attività politica nella sua complessità, inserendo la dimensione politica della cultura nella sua accezione propriamente antropologica. Nell’ambito di questo orientamento vanno distinti tuttavia almeno due approcci diversi: a) quello *cognitivo-simbolico*, b) e quello *ecologico-weberiano*.

Con riferimento a Geertz (1973), Roberto Cartocci (2002) ha proposto un concetto di cultura intesa come:

una struttura di significati trasmessi storicamente mediante simboli, un sistema di concezioni ereditate, espresse in forme simboliche, mediante cui gli uomini comunicano, perpetuano e sviluppano la loro conoscenza e i loro atteggiamenti verso la vita. (Geertz, 1986, p. 89)

Su questa linea, Cartocci ha sottolineato come la descrizione di un menti conoscitivi ed opinioni individuali, entro una dimensione storica, tipicamente comportamentista. Si vedano Almond e Verba (1963) e le critiche apportate da Bendix (1964), Moore (1966), Rokkan (1970), Allum (1988).

oggetto di ricerca così definito richieda una *thick description*, cioè un'analisi "densa" in grado di:

Collegare qualsiasi concetto di relazione, che si consideri significativo di una società e di una cultura, alla conoscenza più approfondita possibile del contesto [...]. Alla *thick description* (densa) si contrappone la *thin description*: la descrizione leggera, fatta di definizioni operative nel senso lazarsfeldiano, che serve a costruire la matrice dei dati [...]. Secondo Geertz la ricerca antropologica necessita di servirsi di entrambi questi tipi di descrizione ed ha bisogno di essere strutturata in forma comparativa. (Cartocci 2002, p. 25)

Utilizzando tale approccio è possibile quindi, secondo Cartocci, esplorare la cultura di una società, analizzandone i retaggi del passato, le persistenze, ma anche i mutamenti:

La cultura politica va dunque ridefinita come un ambito relativamente sfuggente di significati condivisi, non catalogabile a priori secondo rigidi criteri funzionalisti, ma piuttosto come un insieme di *modelli cognitivi e valutativi* relativi ad aspetti del mondo che assumono, direttamente o indirettamente, rilevanza politica. (Cartocci, 2002, *ivi*, corsivo mio)

Per esplicitare l'ambito della cultura politica, Cartocci (2002) indica, quindi, ancora una volta, i modelli cognitivi e valutativi, in base ai quali riconoscere l'insieme dei significati condivisi. La metodologia utilizzata tende infatti, ancora, ad essere essenzialmente quella del sondaggio, sebbene lo stesso autore accompagni tali dati all'analisi del comportamento di voto su base locale (Cartocci 1987) o al rendimento delle istituzioni regionali (Cartocci 1994).

Seguendo tuttavia il suggerimento, di derivazione gramsciana, proposto da Percy Allum (1988) e fatto proprio in parte da autori come Mario Caciagli (1988a), è necessario aggiungere a queste dimensioni anche le *prassi sociali*, i comportamenti, i riti, le consuetudini. A questi elementi possiamo aggiungere anche gli stili amministrativi (*policy style*) e tutto ciò che ha contribuito a *costruire socialmente*, nel lungo periodo, il sistema di significati politicamente rilevanti. È questo insieme di elementi che, come suggeriscono March e Olsen (1992), viene istituzionalizzato entro precise forme organizzative (o modelli istituzionali). È questa "istituzionalizzazione del significato" che dà senso e rende possibile una data articolazione del sistema concreto di azione "locale", come suggerisce l'approccio ecologico (piuttosto che cognitivo) allo studio della cultura (Ingold, 2001; Grasseni, Ronzon 2005). In questa seconda accezione, l'approccio antropologico alla cultura politica parte da una scelta epistemologica di fondo che possiamo defini-

re *ecologica*², di ispirazione weberiana, secondo la quale le dimensioni dell'identità e della cultura *politiche* possono essere analizzate se viste in relazione alle varie esperienze di partecipazione politica e di storia locale di una popolazione (Rokkan 1982), che hanno contribuito a costruire il "contesto locale" e che possono essere opportunamente indagati con la metodologia weberiana della "causazione adeguata" (Weber 1974), attraverso storie di vita e interviste in profondità, ma anche da un'accurata ricostruzione del sistema concreto di azione in un dato contesto istituzionale e delle prassi amministrative consolidate che contribuiscono a definire il "senso comune" e il grado di fiducia verso le istituzioni politiche.

Questa opzione si contrappone, di fatto, tanto alla definizione operativa prevalente nella scienza politica americana di scuola almondiana, che definisce la cultura politica, appunto, come insieme di atteggiamenti psicologici, orientamenti ed opinioni individuali, quanto a quegli approcci più recenti che, come nel caso, per esempio, della teoria del "campo politico" di Bourdieu (2000), privilegiano, ancora una volta, un approccio simbolico-cognitivo a un approccio weberiano di analisi dei sistemi complessi, sostituendo al concetto (eco-sistemico) di "contesto locale", quello (aggregativo) di "campo politico" (Tonello 2003).

Con riferimento al caso delle culture politiche locali italiane e riprendendo il percorso di ricerca sui processi di persistenza e mutamento delle subculture politiche territoriali "bianca" e "rossa"³, renderò più esplicite le implicazioni di questa opzione epistemologica, soffermandomi sul concetto di "contesto locale" e, quindi, sulla metodologia della comparazione per contesti.

Un *contesto locale* viene qui inteso come una complessa costruzione sociale, storicamente sedimentata in un dato luogo, costituita da istituzioni, risorse locali, identità e sistema di valori, storia locale e reti di relazioni, in costante interazione, che contribuiscono a definire un "sistema locale" (Becattini 1987) come "sistema complesso".

Gli elementi culturali e istituzionali che contribuiscono a costruire un dato contesto sociale e politico ci aiutano a semplificare la complessità definendo il "sistema concreto di azione" (Crozier, Friedberg 1978) entro cui si muovono i diversi attori sociali, economici e politici.

La comparazione per contesti, si distingue dalla comparazione di dati statistici decontestualizzati, poiché parte da un'opzione metodologica weberiana della ricerca sociale che, nella scienza politica, si richia-

² Sull'approccio ecologico all'analisi delle culture locali si vedano le ricerche realizzate dal C.E.R.CO. (Centro di Ricerca della Complessità) dell'Università di Bergamo, diretto da Mauro Ceruti e Gianluca Bocchi, e in particolare i lavori di Cristina Grasseni (Grasseni, Ronzon 2005). Per l'utilizzo di questo approccio all'analisi delle culture politiche locali cfr. Messina (2006).

³ Per la definizione di subcultura politica territoriale e le origini storiche delle subculture politiche bianca e rossa cfr. Sabbatini (1961); Sivini (1971); Trigilia (1981; 1986).

ma all'approccio comparato di Rokkan (1982). Essa consiste nell'inserire i dati raccolti entro un preciso sistema di significato, storicamente e territorialmente costruito, analizzando *congiuntamente* variabili istituzionali e variabili culturali. Questa metodologia permette di coniugare l'approccio *neoistituzionalista* con l'analisi delle *culture politiche locali*, proponendo un approccio ecologico all'analisi delle politiche pubbliche (Messina 2005b; 2006) e offrendo, nell'ambito della ricerca empirica, un duplice vantaggio. Da un lato ci aiuta a comprendere i diversi gradi di libertà e di legittimazione, i vincoli e le possibilità di cui godono gli attori pubblici, privati e del terzo settore delle specifiche aree considerate. Dall'altro, conoscere la specificità del contesto locale può risultare di fondamentale importanza anche per inquadrare le politiche locali dal punto di vista valoriale e dei modelli cognitivi degli attori coinvolti, poiché solo in tal modo diventa possibile mettere in luce la *relatività* degli aspetti innovativi o tradizionali, che possono essere meglio compresi se descritti in riferimento al contesto culturale che ha tradizionalmente segnato i luoghi entro cui gli uomini e le donne hanno agito ed agiscono.

L'approccio neoistituzionalista (March, Olsen 1992; 1997; Lanzalaco 1998) può fornire, in questo senso, un importante *frame* teorico di riferimento, che permette di individuare alcune dimensioni esplicative chiave per la nostra analisi, quali:

- a) le modalità di governo dei beni collettivi⁴ locali;
- b) la relazione tra stile amministrativo e costruzione sociale delle istituzioni politiche locali;
- c) il livello di fiducia dei cittadini verso le istituzioni politiche locali e regionali;
- d) la relazione tra cultura politica e *policy making* locale e regionale.

In altre parole, ciò che secondo questo approccio diventa importante analizzare è il ruolo giocato nel processo di riproduzione della delega politica dal sistema politico locale e regionale, attraverso le politiche pubbliche (*output*). Attraverso l'analisi delle prassi amministrative consolidate e della cultura di governo di un territorio, diventa possibile comprendere meglio le persistenze e i mutamenti dei modi di regolazione locali e regionali e delle culture politiche ad essi correlate.

A questo riguardo, le ricerche comparate sulle regioni italiane condotte da Putnam, Leonardi e Nanetti (1985), Leonardi e Nanetti (1991) e riprese poi da Putnam (1993), risultano essere di notevole interesse poiché hanno mostrato come le regioni italiane presentino una forte varietà del loro *rendimento istituzionale*⁵, correlato ad un'al-

⁴ La ricerca consentirà di articolare il concetto di "bene collettivo locale" in modo più puntuale, giungendo alla definizione di una tipologia, cfr. capitolo conclusivo.

⁵ Il concetto di *rendimento istituzionale* è misurato con una combinazione di vari tipi di indicatori quali: il funzionamento della gestione politica e della macchina ammi-

trettanto variegata *cultura civica*⁶. Queste ricerche, com'è noto, hanno permesso di definire una classificazione delle venti regioni italiane da cui emergono due poli opposti: da una parte le regioni rosse, soprattutto l'Emilia Romagna e l'Umbria, con un rendimento nettamente più alto, e dall'altro le regioni del Sud, soprattutto Calabria e Campania, con un rendimento nettamente più basso. A un livello intermedio stanno invece le regioni del Nord-Ovest, seguite dalle regioni bianche del Nord-Est.

La ricerca di Putnam ha originato un interessante dibattito sul peso esercitato dalla "tradizione civica", ereditata dalla storia locale e sul rendimento delle istituzioni di governo locale, all'interno del quale è possibile evidenziare due posizioni contrapposte. Al modello di spiegazione *culturalista* adottato da Putnam, centrato sulle variabili culturali intese come causa, in senso deterministico, del diverso rendimento istituzionale, si è contrapposto⁷ l'approccio *neo-istituzionalista* che capovolge i termini della correlazione (Cartocci 1994) individuando nel miglior rendimento delle istituzioni democratiche la causa di una maggiore cultura civica. Nel capitolo III riprenderò questo dibattito per evidenziare il contributo che può essere dato da un approccio ecologico, ispirato all'analisi dei *sistemi complessi*, secondo cui ciò che conta non è individuare, in casi come questi, la variabile indipendente, ma leggere piuttosto la relazione tra le variabili culturale e istituzionale combinando entrambe le prospettive analitiche entro un modello di spiegazione non più deterministico e lineare, ma complesso in senso weberiano, che tenga conto, cioè, della coerenza del sistema di azione con il sistema di significato entro cui l'azione si svolge.

L'approccio ecologico all'analisi dei processi di regolazione politica consente di spiegare adeguatamente, per esempio, la diversa tenuta delle culture politiche locali rossa e bianca dal punto di vista dello stile amministrativo localmente consolidato, tanto da poter sostenere che si

nistrativa (stabilità della giunta, rapidità dell'approvazione del bilancio, disponibilità dell'apparato burocratico verso il cittadino); il contenuto delle decisioni politiche (produzione legislativa, attività di programmazione, legislazione di riforma); la capacità di spesa riferita all'attuazione di specifiche politiche pubbliche e in particolare: la capacità di spesa delle Unità sanitarie locali, l'apertura di asili nido e consultori familiari, l'urbanistica, l'edilizia abitativa, l'attuazione di strumenti di politica industriale e la capacità di spesa nel settore agricolo.

⁶ Il grado di *civismo* di una comunità è misurato da Putnam con i seguenti indicatori: partecipazione ad associazioni che si occupano di assistenza sociale e tempo libero; la lettura dei giornali, la partecipazione elettorale ai referendum e l'utilizzazione del voto di preferenza all'interno delle liste, considerato come indicatore di un uso clientelare del diritto di voto.

⁷ Com'è noto, le ricerche di Putnam hanno suscitato un acceso dibattito, soprattutto per l'interpretazione 'culturalista' proposta. Per una ricostruzione sintetica si rimanda a D. della Porta (1999, pp. 109-110) e a S. Tarrow (1996) che nella nota introduttiva fornisce una bibliografia più completa degli autori intervenuti nel dibattito.

tratta di due modi di sviluppo locali profondamente diversi, con differenti problemi di sostenibilità.

A partire da queste premesse, le ricerche fin qui condotte sul tema, comparando i casi di regioni di tradizione “bianca”, come il Veneto, e di tradizioni “rosse”, come l’Emilia Romagna (Messina 2001) o la Toscana (Baccetti, Messina 2009), hanno fatto rilevare infatti che se, da un lato, sembrano essere venuti meno quegli elementi valoriali, associativi e comportamentali che hanno caratterizzato per lungo tempo le due culture politiche locali (Caciagli 2009), dall’altro è possibile rilevare tuttavia alcune importanti persistenze riscontrabili proprio nel diverso modo di regolare i processi di sviluppo locale a livello di governo locale e regionale. Queste persistenze diventano ancora più significative e interessanti dopo oltre vent’anni dalla scomparsa dei due partiti politici che ne avevano segnato le identità e le specifiche appartenenze alle reti associative collaterali: la Dc nel Veneto e il Pci in Emilia Romagna.

1.2 Interpretare la complessità dello sviluppo: il ruolo delle istituzioni

L’approccio neoistituzionalista può essere considerato complementare all’approccio ecologico della cultura politica, dal momento che, ponendosi in alternativa alla teoria della scelta razionale, mette in evidenza il significato e la portata dei vincoli istituzionali sui comportamenti individuali, ma anche sulle opportunità e i vincoli che le istituzioni pongono e creano per i comportamenti dei singoli attori, «cosicché le differenti identità individuali sono (anche) il prodotto di differenti istituzioni con le quali gli individui entrano in contatto nel corso della loro vita e delle loro esperienze» (Pasquino 1992, p. 14).

Il concetto di *istituzione*, intesa come regola del gioco consolidata e condivisa in un dato contesto, risulta di importanza fondamentale per rilevare quell’insieme di vincoli e di possibilità che regolano le dinamiche dell’azione politica, sociale ed economica di un sistema locale. Il concetto di rete di *governance*, infatti, se da un lato può aiutarci a descrivere le relazioni di transazione tra gli attori, dall’altro non ci dice con quali modelli cognitivi questo scambio conduce a una costruzione sociale della rete. Per avere queste informazioni bisogna coniugare, allora, il concetto di rete di *governance* con quello di “contesto istituzionale” che ci aiuta a definire il “sistema concreto di azione” entro cui si muovono gli attori sociali, con i loro modelli cognitivi, le norme sociali e il sistema di valori di riferimento socialmente costruiti.

L’approccio neoistituzionalista può offrirci a questo proposito indicazioni importanti per l’analisi della regolazione politica e dei processi di *governance* e per l’analisi comparata (Messina 2012a, IV parte).

In primo luogo la teoria dei *costi di transazione*, rielaborata da North (1981; 1990a, 1990b) e Levi (1988), parte dall'idea centrale secondo cui lo scambio economico non è un fatto "naturale", esente da costi. Infatti senza un'adeguata costellazione di assetti istituzionali volta a ridurre i costi impliciti, le transazioni economiche non potrebbero essere stabili e regolari. Tali costi sono essenzialmente di due tipi: costi di *monitoraggio* (informazione sulla qualità dei beni e servizi scambiati); costi di *coordinamento* e di esecuzione degli accordi, legati ai disincentivi alla defezione che può minacciare il rispetto degli accordi contrattuali. Partendo da queste basi, North si è prefissato di delineare i primi fondamenti di una teoria generale dello Stato basata essenzialmente sulla teoria dei costi di transazione, mentre Levi ha provato a coniugare questo nuovo approccio teorico con quello della politologia storico-comparata applicandola ai casi dei principali paesi europei. Ancora una volta l'unità di riferimento è, in entrambi i casi, lo Stato. Ciò che però si può ricavare da questa impostazione è una nuova concettualizzazione di *istituzione* che offre la possibilità di definire un linguaggio, e forse anche un oggetto, comuni per le scienze sociali.

In quanto *sistemi di pacificazione sociale* caratterizzati da un insieme di norme sociali durevoli, coordinate e sottoposte a controllo unitario, le istituzioni infatti interpretano e semplificano la complessità, fornendo criteri per agire in un mondo che altrimenti sarebbe confuso e contraddittorio. Esse sono di fatto i *vincoli* che gli uomini hanno posto in essere coscientemente e deliberatamente per disciplinare i loro rapporti. In quanto strutture entro cui si svolgono le relazioni sociali, economiche e politiche, esse riducono il tasso di incertezza e introducono la regolarità, la stabilità e, quindi, la prevedibilità nella vita di tutti i giorni.

Dal punto di vista politologico, come sostengono March e Olsen (1989), le istituzioni "modellano" la politica attraverso la costruzione e l'elaborazione del significato della vita individuale e collettiva, condizionando le preferenze e vincolando le aspettative e gli orientamenti degli attori sociali. Nello stesso tempo, informazioni, esperienze, opinioni e programmi possono indurre a cambiare linee di azione, a mettere in discussione istituzioni esistenti, a progettare nuove regole e nuovi assetti organizzativi. La dimensione culturale, quindi, non solo incide sui processi di persistenza e di mutamento degli assetti istituzionali, ma si può sostenere che ne costituisca una componente fondamentale, al punto che non si può sempre facilmente separare l'elemento istituzionale dal codice culturale che lo rende socialmente significativo.

Le istituzioni politiche, in particolare quelle amministrative, conferiscono quindi un ordine alla politica e ne influenzano i mutamenti al punto che, secondo gli autori, tali istituzioni possono essere trattate come attori politici veri e propri, dotati di coerenza e autonomia. Ciò significa ripensare la politica assumendo che:

- l'azione politica è dominata più da regole che dal calcolo razionale e utilitaristico;

- il ruolo del potere politico risulta fortemente ridimensionato dalla *routine*, dalle procedure, dalle convenzioni, dalle prassi amministrative consolidate.

Per il neoistituzionalismo, infatti, la politica non è più il risultato dell'interazione tra una costellazione di singoli attori, portatori di interessi particolari, che si muovono in un'arena non meglio definita, ma piuttosto un insieme di regole, norme e istituzioni che definiscono il contesto (non più semplice arena) entro cui si muovono i vari attori. Ne segue che la politica viene contraddistinta non tanto da una logica di affermazione di interessi specifici, quanto da una logica di *appropriatezza rispetto al contesto*, e che gli attori più significativi non sono più gli individui o i gruppi, ma le istituzioni, intese come regole del gioco che rendono possibile un coordinamento tra gli attori coinvolti. Secondo questo approccio quindi, le molle più significative dell'azione politica non sono né il calcolo razionale utilitaristico, né la lotta per il raggiungimento del potere a qualunque costo ma, al contrario, l'azione politica è resa prevedibile dall'adesione più o meno diffusa ad una "cultura", concepita come insieme di valori, aspettative e modalità di comportamento, che risulta essere radicata e sedimentata nelle istituzioni a livello micro, meso e macro (Lanzalaco 1998).

Sono le istituzioni che definiscono il livello di fiducia tra i cittadini e i *leader* e che definiscono le aspirazioni di una comunità politica. Sono le istituzioni che vincolano e modellano la politica attraverso l'elaborazione del significato che gli individui attribuiscono alle loro azioni, come pure al loro passato e al loro futuro. Insomma, sono le istituzioni, soprattutto le istituzioni intermedie, a

generare forme di standardizzazione idiosincratica dei comportamenti degli attori economici e sociali. Da un lato, infatti [esse] generano conformità e uniformità rispetto a progetti di sviluppo condivisi, dall'altro lato, non impongono regole universalistiche astratte a livello nazionale e sovranazionale (come fanno invece le macro-istituzioni) ma generano ordini regolativi locali differenziati e strettamente radicati nel territorio. (Lanzalaco 2008, p. 37-38)

Sono insomma le istituzioni che definiscono il "contesto" entro cui gli attori locali operano:

Il "territorio" destinatario e soggetto delle politiche [di sviluppo locale] non è un'area geografica, né un agglomerato di imprese, né un'autorità amministrativa, né una *enclave* culturale e identitaria, bensì un costruito istituzionale i cui confini e il cui funzionamento sono delineati attraverso processi decisionali di natura politica, organizzativa

e amministrativa. [...] I “territori” coincidono con queste istituzioni ed è per questo motivo che la dimensione istituzionale è costitutiva del territorio stesso. Sono queste istituzioni [intermedie] che creano un legame idiosincratico tra i cittadini, le imprese, le famiglie e i patrimoni (economici, ambientali, culturali, ecc.) che insistono su una specifica area. (Lanzalaco 2008, p. 37)

Sono quindi le istituzioni, soprattutto quelle intermedie, che contribuiscono a definire il “modo di regolazione” di un dato contesto sociale.

Poiché le istituzioni interpretano e semplificano la complessità, fornendo le regole e i criteri per l'azione sociale, esse creano il proprio ambiente intervenendo anche sui processi decisionali, accentuandone la dimensione simbolica accanto a quella orientata al raggiungimento dei risultati. Ecco perché le istituzioni insistono spesso più sulle modalità che sulle finalità, più sui simboli e sui rituali, volti a rafforzare cultura e visione comune, appartenenza e fedeltà, che sugli effettivi risultati o sulle conseguenze delle scelte. I processi decisionali si caratterizzano infatti per uno spiccato simbolismo: la vita politica non è solo un susseguirsi di scelte, ma anche un accavallarsi di interpretazioni. Ciò spiega perché i risultati di una *policy* possono essere meno importanti del processo, e poiché la politica ha una notevole dimensione simbolica, il controllo dei simboli diventa una base di potere altrettanto fondamentale quanto il controllo delle risorse materiali.

Passando all'analisi delle istituzioni “appropriate” in un contesto democratico, March e Olsen distinguono tra istituzioni *aggregative* e istituzioni *integrative* che rimandano a due diversi modelli interpretativi del rapporto tra istituzioni e democrazia.

Nel primo caso (*aggregative*), gli interessi particolari hanno la prevalenza, pertanto l'ordine politico è garantito da istituzioni che hanno il compito di assemblare (aggregare) preferenze private e dotazioni alternative. Nel secondo caso (*integrative*), prevalgono invece i valori condivisi e il senso di appartenenza alla comunità politica, pertanto l'ordine politico viene assicurato da istituzioni integrative in grado di subordinare gli interessi privati all'interesse pubblico e alle preferenze condivise. Nelle istituzioni aggregative prevale la logica dello scambio e della mediazione; nelle istituzioni integrative prevale invece la mutua comprensione e la fiducia nel rispetto delle regole del gioco. Questi modelli istituzionali vengono riprodotti da *politiche pubbliche* che tendono ad assicurare le dotazioni di gruppi particolari, nel caso di istituzioni aggregative (sostegno specifico), oppure a garantire le preferenze condivise nel caso di istituzioni integrative (sostegno diffuso). Le istituzioni sono quindi anche il risultato di politiche pubbliche orientate o verso la comunità o verso una sua parte, e in questo risultano essere, al tempo stesso, causa ed effetto delle interrelazioni degli attori in gioco.

L'analisi neoistituzionalista mette l'accento, in particolare, sugli aspetti della *path dependency*, cioè della dipendenza delle istituzioni dal percorso che deriva, storicamente, dalle interazioni degli attori sociali. Queste considerazioni risultano essere particolarmente utili per analizzare i processi di democratizzazione e le trasformazioni delle istituzioni democratiche (Morlino 2008; Almagisti 2008).

L'approccio neoistituzionalista suggerisce infatti di considerare come variabili indipendenti gli *output* del sistema politico (locale e centrale), cosicché le eventuali "disfunzioni" dello sviluppo politico che hanno come effetto, per esempio, una carenza di "senso civico", non sono viste solo come un'eredità del passato (Putnam 1993), ma anche come frutto delle modalità di funzionamento delle istituzioni in un periodo più breve (Cartocci 1994).

Gli studi sulla regolazione politica mettono quindi l'accento sulla dimensione del *contesto locale*, non solo quando si analizzano i processi di regolazione della rete comunitaria, ma anche quando si analizzano i processi di *governance*, con la frammentazione dello Stato fordista, sia quando si analizzano le istituzioni per semplificare e interpretare la complessità del contesto, sia quando si analizza la rete di relazioni comunitaria, di cui i luoghi costituiscono i nodi più significativi, sia infine quando si analizzano le politiche pubbliche con l'approccio della *path dependency*, che fa riferimento alla storia del sistema di azione entro cui si muovono gli attori in gioco.

Ciò che emerge in modo costante da queste analisi sulle forme e sui modi di regolazione politica dei sistemi complessi è la rilevanza del tutto nuova della *dimensione locale* dell'azione sociale e politica. Proprio la dimensione del *luogo*, inteso in senso antropologico, come territorio nel quale si è insediata una comunità con le sue istituzioni e la sua identità, se, da un lato, suggerisce di modificare la griglia interpretativa del fenomeno della regolazione politica, passando da una *thin description*, una descrizione leggera, storica decontestualizzata, ad una *thick description*, una descrizione densa, arricchita da quelle componenti antropologiche e culturali che danno senso all'azione sociale e politica, dall'altro sottolinea la necessità di distinguere nettamente il concetto di "luogo" da quello di "localismo" che è diventato ormai un concetto polisemico (Diamanti, 1994), se non addirittura uno stereotipo della perifericità di uno sviluppo mancato⁸ e, quindi, sostanzialmente inutilizzabile nella ricerca sociale. In particolare, il concetto di localismo, espressione della frattura centro/periferia, non può essere correttamente inteso come sinonimo di subculture politiche territoriali né, tanto meno, come sinonimo di "localismo antistatalista" che, se caratterizza

⁸ Con accezioni diverse, si pensi, per esempio, alle ricerche di Almond e Verba (1963) sulla cultura locale di tipo *parochial*, o alle ricerche di Banfield sul "familismo amorale", cfr. Sciolla (1997)

la subcultura “bianca”, è però del tutto estraneo alla subcultura “rossa”, come vedremo meglio nel prossimo capitolo.

1.3 L'approccio dei modi di regolazione

Gli elementi culturali e istituzionali che connotano un dato “contesto locale”, entro cui si muovono i diversi attori, contribuiscono a costruire nel tempo un dato «modo di regolazione» e un dato «modo di sviluppo» propri di quel contesto. Si tratta di altri due concetti chiave, strettamente interconnessi, che possono aiutare a definire, in questo ambito, un *frame* teorico di particolare interesse.

Facendo riferimento alla teoria della regolazione di scuola francese⁹, per modo di regolazione intendiamo un “mix” delle tre forme idealtipiche della regolazione: economica, sociale-comunitaria e politica, che possono essere sintetizzate dalla Tab.1.

Tab. 1 – *Idealtipi di regolazione*

Tipo di regolazione	Principio	Forma	Istituzione (macro)
Politica	Autorità-controllo gerarchico	Legge	Stato
Economica	Scambio	Contratto	Mercato
Sociale-Comunitaria	Solidarietà/reciprocità	Dono	Comunità

Nessun sistema istituzionale, ai livelli nazionale, regionale, locale, è caratterizzato da un unico tipo di regolazione (economica, sociale o politica): in tutti i casi, i tre tipi di regolazione coesistono e si combinano tra loro in varie composizioni di mix, dando origine a diversi *modi di regolazione*, che attribuiscono maggiore o minore rilevanza a uno dei tre tipi di regolazione.

Regini (2000) ha analizzato in tal senso, nel contesto europeo, diversi “modelli di capitalismo” (francese, inglese, tedesco, italiano) caratterizzati da diversi sistemi di welfare e da altrettanti modi di regolazione (es. il modello francese più centrato sulla regolazione dello Stato, il modello inglese più centrato sulla regolazione del mercato...). Nel contesto delle regioni italiane, la comparazione per contesti tra Veneto “bianco” ed Emilia Romagna “rossa”, oggetto di questa ricerca, intende mettere in evidenza due diversi modi di regolazione che incidono diversamente sui sistemi produttivi locali di piccola impresa della Terza

⁹ La teoria della regolazione, di scuola francese, propone una visione integrata e strutturata del sistema macroeconomico, collegando lo sviluppo economico alle configurazioni che regolano i comportamenti degli attori del sistema. Per un'applicazione della teoria alla dimensione locale della regolazione, cfr. Solari (2003).

Italia, sul welfare locale e, più in generale, sulle politiche regionali per lo sviluppo locale.

Secondo la teoria della regolazione, la distribuzione o allocazione delle risorse, seppure stabilizzata, *non è mai spontanea*, essa è piuttosto il risultato di uno scambio sociale, che si configura come un compromesso politico che dà forma ad un assetto istituzionale, anche se non assume sempre la forma di una decisione politica esplicita. Ogni «modo di regolazione» è correlato infatti a un «modo di sviluppo». Incidere quindi sul modo di regolazione, per esempio attraverso riforme istituzionali o politiche regolative, significa anche incidere sul modo di sviluppo, e viceversa.

Il concetto di modo di sviluppo considera lo sviluppo economico di una regione non solo come funzione della disponibilità di fattori produttivi, ma anche come funzione delle sue risorse istituzionali e culturali, coerenti con il contesto produttivo. In questo senso il concetto di «modo di regolazione» può essere assimilato in parte a quello di «governance», fatte alcune opportune distinzioni che suggeriscono di non utilizzare i due concetti come sinonimi. Come infatti sottolinea Solari (2003), mentre il concetto di modo di regolazione è correlato all'effetto di ordine e di coordinamento che consegue la regolazione e che consente lo sviluppo, il concetto di *governance*, al contrario, non implica automaticamente un effetto di coordinamento degli attori. Questo può essere garantito, piuttosto, da un'azione di «governo della *governance*» dell'attore politico istituzionale. La funzione di coordinamento (politico), quindi, è un elemento rilevante per un modo di regolazione efficace, mentre può non essere presente nelle reti di *governance* che si autoregolano, producendo un «effetto di governo».

Ogni modo di regolazione è correlato inoltre ad un sistema di valori e di significato, ovvero, a un insieme di valori condivisi da una comunità, mediato da un linguaggio, da rituali e stili di comportamento, che danno senso a un certo ordine istituzionale, con la duplice funzione di legittimarlo, conferendo dignità di norma ai suoi imperativi pratici, e di assicurare al tempo stesso un'identità e un senso di appartenenza agli individui che fanno parte della comunità stessa.

In questa prospettiva, le politiche per lo sviluppo locale costituiscono un laboratorio interessante di *policy making*, in cui coesistono logiche di azione diverse, espressione sia delle forme di regolazione politica tipicamente autoritative e gerarchiche sia delle reti di *governance* più aperte alla partecipazione degli attori locali.

In questo senso il concetto di regolazione si lega a due altri approcci per noi particolarmente significativi:

1. quello del «sistema concreto di azione» proposto da Crozier e Friedberg (1978, p. 198) «come un insieme umano strutturato che coordina le azioni dei suoi partecipanti con *regole del gio-*

co relativamente stabili e che conserva la sua struttura, cioè la stabilità dei suoi giochi e i rapporti fra loro, con *meccanismi di regolazione* che costituiscono altri giochi» (corsivo mio);

2. quello del neoistituzionalismo (March e Olsen, 1989; Lanalaco 1995, 1998) secondo cui le istituzioni tendono a fornire quel quadro stabile e condiviso di regole del gioco che rendono possibile e prevedibile l'interazione tra gli attori in gioco.

In tutti questi casi la domanda è: *come si sono formate le regole?*

L'approccio del modo di regolazione, d'altro canto, arricchisce l'analisi sistemica tradizionale (Easton 1953), consentendo di valutare gli *outcomes* (Meny, Thoenig 1989), cioè il diverso impatto degli outputs sulle istituzioni di una data comunità, tenendo conto della loro *coerenza* rispetto al "modo di regolazione" complessivo. In altre parole, questo approccio consente di comprendere perché la stessa *policy* (output), calata in contesti istituzionali diversi, caratterizzati da differenti modi di regolazione, possa avere impatti (*outcomes*) notevolmente diversi.

L'utilizzo congiunto delle categorie concettuali fin qui richiamate può consentire, inoltre, la costruzione di tipologie che possono costituire, a loro volta, "modelli" di riferimento relativamente più ampi.

Bisogna tuttavia fare attenzione a non confondere il "modo" (di regolazione o di sviluppo) con il "modello" poiché si tratta di due concetti costruiti diversamente e con obiettivi conoscitivi differenti. Mentre il "modo" (di regolazione e di sviluppo) fa riferimento infatti all'analisi di un caso studio e del suo contesto locale di riferimento in senso weberiano, al contrario il "modello" è definito su una scala di astrazione maggiore, anche se a partire dallo studio di uno o più casi, con l'obiettivo della generalizzazione. Tuttavia, mentre il "modello" è concepito come relativamente esportabile da un contesto all'altro, il "modo" non lo è, poiché le variabili che lo connotano sono tutte riferite al contesto locale di riferimento. Non è possibile, quindi, esportare un modo di regolazione o un modo di sviluppo "virtuosi" da un contesto all'altro, poiché la "buona pratica" deve essere sempre rapportata al contesto che l'ha generata¹⁰ e non può essere decontestualizzata senza incorrere in inevitabili rischi e contraddizioni.

Le implicazioni di queste considerazioni per le politiche di sviluppo locale sono particolarmente importanti e aiutano a spiegare perché la stessa *policy*, implementata in contesti istituzionali e culturali diversi, possa produrre *outcomes* anche molto diversi e "imprevedibili" se non si tiene sufficientemente conto delle caratteristiche peculiari dei diversi contesti locali e dei diversi modi di regolazione che li connotano. L'analisi delle politiche per lo sviluppo locale e la ricerca empirica su un dato modo di regolazione richiederebbero pertanto un'attenta conte-

¹⁰ Si veda in tal senso Radaelli (2002); Messina (2003); Barca (2009).

stualizzazione e, ove possibile, una comparazione per contesti che aiuta a meglio comprenderne le somiglianze e, soprattutto, le differenze per poterne delineare più correttamente i possibili scenari evolutivi.

1.4 Sviluppo locale e *governance* dei beni collettivi per la competitività

In questo ambito, gli studi sulla regolazione politica si intrecciano con quelli sulla regolazione economica e sociale. Il fenomeno dei distretti industriali marshalliani (Becattini 1979) nell'area della Terza Italia (Bagnasco 1977) ha fatto rilevare in primo luogo che, a certe condizioni di sviluppo locale, ci sono fattori non economici (culturali, politici, istituzionali, ecc.) che incidono sui processi di regolazione locale dell'economia. Questa "regolazione locale" è il risultato dell'interazione, non del tutto consapevole e programmata, di tutti questi elementi che alcuni economisti, come Benko e Lipietz (1992) hanno suggerito di definire "*governance* dei sistemi produttivi localizzati", dal momento che la politica viene ad assumere, in questi contesti, un ruolo rilevante. I sociologi Bagnasco e Trigilia (1993) hanno proposto, invece, il concetto di *neolocalismo* per definire questa forma di *regolazione locale*:

Una particolare divisione del lavoro tra mercato, strutture sociali e, in misura crescente, strutture politiche; divisione che permette una flessibilità elevata dell'economia e aggiustamenti rapidi alle variazioni di mercato, ma anche una redistribuzione dei costi sociali e delle ricadute positive dello sviluppo in seno alla società locale¹¹.

In sostanza, la loro idea di regolazione locale, o neolocalismo, coincide in larga parte con il concetto di *governance* locale, ma rimane vincolata ad un'espressione linguistica, quella di localismo, che trascina con sé connotazioni piuttosto ambigue e non sempre condivisibili, come già ricordato da Diamanti (1994).

Ciò che è mancato, di fatto, è stata una definizione politologica di questo fenomeno, una carenza che diventa ancora più eclatante dal momento che la dimensione politica della regolazione locale è andata acquistando particolare rilevanza con il diffondersi del processo di globalizzazione economica. Come è stato messo bene in luce dallo stesso Bagnasco, a proposito della sfida della globalizzazione ai distretti industriali:

Organizzazione e politica guadagnano progressivamente importanza rispetto al semplice mercato e alle relazioni comunitarie [...]. Senza

¹¹ La citazione di A. Bagnasco e C. Trigilia (1993), *La costruzione sociale du marché*, Paris. ENS, è riportata in Le Galès (1998, p. 69).

una strategia sicura di infrastrutture locali e di servizi di sostegno alle imprese, senza un'amministrazione locale e nazionale efficiente, senza la possibilità per i distretti di ottenere un aiuto vicino alle istanze politiche nazionali, le economie locali basate sulle piccole imprese sono votate al fallimento. (Bagnasco, Sabel 1994, p. 18)

Insomma, come il caso del Nordest sta mettendo in evidenza, le forme dell'autoregolazione comunitaria non sembrano più sufficienti a garantire lo sviluppo locale: l'intervento di un attore politico regolatore, in grado cioè di governare e regolare politicamente i sistemi (produttivi) locali, sembra essere ormai imprescindibile. In questo senso si ritiene che la Regione, almeno nel caso italiano, possa svolgere questo ruolo di regolazione politica, di coordinamento e organizzazione degli interessi e di definizione delle strategie collettive (Trigilia 1989): insomma, nella definizione di un progetto politico in grado di raccordare le reti di relazioni esistenti localmente con uno sviluppo locale che risulti *sostenibile* nel quadro di un economia globale.

Quanto l'ente Regione sia in grado di assolvere a questo compito di *governance*, soprattutto nei contesti del Veneto e dell'Emilia Romagna, è l'oggetto di questa ricerca comparata.

Quando si parla di "sviluppo locale" è importante, tuttavia, considerare il fatto che tale concetto è stato accolto con molta resistenza dalla teoria economica consolidata e ciò per diversi ordini di problemi che possono essere ricondotti, come ricorda Becattini (1989, p. 8), alla «difficoltà che incontra l'economia standard a definire un qualsiasi "sistema parziale" [...] che non abbracci la totalità delle relazioni fra gli enti economici, né si riduca alla *rappresentazione* del soggetto economico» (corsivo mio). Per lungo tempo infatti la teoria economica ha sistematicamente ignorato la dimensione locale e subnazionale dello sviluppo. Anzi, si può affermare che le teorie dello sviluppo, costruite avendo in mente la dimensione dello Stato fordista, non permettevano di rilevare modelli di sviluppo differenziati all'interno del territorio nazionale, se non nei termini dicotomici di una generica distinzione tra un Nord sviluppato secondo il modello della grande fabbrica fordista e un Sud sottosviluppato.

Il concetto di sviluppo locale costituisce quindi, già di per sé, una novità per la teoria economica, un concetto che ha costretto ad elaborare modelli esplicativi nuovi e originali, che ruotano tutti attorno al concetto di *sistema locale*, generalmente definito¹² come un luogo, territorialmente circoscritto, entro cui si intrecciano relazioni comunitarie

¹² Sulle diverse definizioni di "sistema locale", presenti in letteratura vanno ricordati i concetti di *Distretto industriale* (Becattini 1979, 1987, 2000b), di *Sistema locale del lavoro* (Sforzi 1997a), di *Milieu Innovateur* (Gremi), di *Cluster* o *Sistema produttivo locale* (Bramanti, Maggioni 1997), per citare i più noti.

politiche, sociali e di mercato che generano lo sviluppo locale.

Il dibattito sullo sviluppo locale in Italia, fin dalla fine degli anni Settanta, si è concentrato essenzialmente sui sistemi di piccola e media impresa (Pmi), a partire da quelli della “Terza Italia”, e sull’idea dell’autoregolazione sociale del mercato, avvalorando l’idea della sostanziale marginalità della politica nei processi di regolazione dello sviluppo di questi sistemi locali di successo. Solo alla fine degli anni Ottanta, con le prime crisi dei distretti industriali, comincia a farsi strada l’idea che siano opportune e necessarie politiche pubbliche mirate, orientate ad offrire servizi reali a sostegno delle piccole imprese.

Ai giorni nostri, nonostante l’evidente specificità dell’economia italiana caratterizzata da modelli locali di sviluppo fortemente differenziati e *path dependent*, non possiamo fare a meno di constatare che il dibattito in corso sulla grave crisi economica che stiamo attraversando, a partire dal 2008, è ancora centrato sul modello di sviluppo fordista, mentre il tema dello sviluppo locale sembra perdere visibilmente di rilevanza nelle politiche “per la crescita”. Per di più, la stagione delle politiche per lo sviluppo locale, che ha caratterizzato gli anni Novanta e che, a partire da questi ultimi anni, sembra essersi avviata in Italia sulla via del declino (Diamanti 2003; CSS 2005; Trigilia 2005), si sta concludendo senza una valutazione effettiva di ciò che queste politiche abbiano effettivamente prodotto. Né si può parlare di un reale apprendimento istituzionale dai casi di successo che, come pure dimostrano diversi casi studio documentati, hanno riguardato per esempio: la formazione della leadership locale; la capacità di co-progettazione e di coordinamento degli attori; le modalità di mobilitazione delle risorse locali “dal basso” (Bobbio 2002; 2007; Profeti 2010).

La lezione che si può ricavare invece da vent’anni di studi sul caso italiano (Trigilia 2005), arricchiti da altri filoni di ricerca come quello sui distretti industriali della scuola di Giacomo Becattini (2000), quello sulle politiche economiche territoriali (Cicciotti, Rizzi 2005) e quello più propriamente politologico sulla regolazione politica dello sviluppo locale proposto con il percorso intrapreso con questa ricerca¹³, può essere di notevole rilevanza, vale perciò la pena richiamarla in breve.

In primo luogo il fenomeno dello sviluppo locale non deve essere identificato né con specifiche modalità organizzative della produzione, come i distretti industriali di piccola impresa, né con uno specifico modo di regolazione, quello “localistico”, né tanto meno con attività industriali esclusivamente di tipo manifatturiero: possono esistere

¹³ Il percorso di ricerca di comparazione per contesti delle due subculture politiche bianca e rossa, presentato in questo volume, ha trovato una prima formulazione compiuta in Messina (2001) ed è proseguito grazie alla ricerca Prin *L’eredità delle subculture politiche rossa e bianca in Italia*, coordinata da Mario Caciagli e per la sezione del Veneto da Gianni Riccamboni (Baccetti, Messina, 2009).

infatti anche sistemi produttivi locali specializzati in attività terziarie, come per esempio il turismo. Elemento distintivo dello sviluppo locale è, piuttosto, la capacità dei soggetti istituzionali locali di cooperare per avviare e condurre percorsi di sviluppo condivisi che mobilitano risorse e competenze locali. Come ha messo in luce Trigilia (2005), ciò che insomma qualifica lo sviluppo locale, distinguendolo dal mero “dinamismo locale” (crescita economica *pro tempore*, misurabile in termini di PIL e aumento dell’occupazione) è «la capacità di usare le risorse esterne per valorizzare quelle interne: attrarre investimenti, imprese, risorse scientifiche o culturali [...] come strumento che arricchisce le competenze e le specializzazioni locali» (p. 7).

Ciò porta con sé due importanti implicazioni: 1) la globalizzazione non deve essere letta in antitesi con la dimensione locale dello sviluppo ma, piuttosto, come un processo che costringe a ricercare nuove forme di radicamento nei luoghi, insieme a nuove esperienze di costruzione sociale dell’innovazione. 2) L’innovazione non è un problema che riguarda solo l’impresa, ma è un processo che dipende sempre di più dal contesto sociale e culturale entro cui l’impresa stessa opera e dalla capacità delle istituzioni locali di produrre quei “beni collettivi locali” in grado di garantire la qualità dello sviluppo del territorio, aumentando la competitività e l’attrattività verso l’esterno.

Ma in cosa consistono concretamente questi “beni collettivi locali”? Si tratta di beni, e soprattutto servizi, riguardanti la qualità della produzione, come la formazione, la ricerca scientifica e tecnologica, ma anche la *qualità sociale dei contesti* entro cui le aziende operano, come i servizi alle persone e alle famiglie, la qualità dell’ambiente e della salute, la qualità urbana e delle relazioni umane che servono a riprodurre una risorsa essenziale per lo sviluppo locale (Crouch et al. 2004): cioè il capitale sociale, inteso come “bene relazionale”, come insieme di risorse di fiducia e lealtà e valori condivisi, tanto più importante quanto più la coesione sociale, a differenza delle società tradizionali, diventa ora, in una società sempre più complessa e multiculturale, una risorsa che non può essere data per scontata, ma che va costruita e assicurata attraverso politiche specifiche.¹⁴

Se queste sono le condizioni che rendono possibile assicurare un autentico processo locale di sviluppo, ne segue che le politiche per lo sviluppo locale non possono più limitarsi al solo ambito delle politiche industriali, ma devono espandersi fino ad includere una gamma molto più ampia che comprende anche le politiche per l’innovazione, strettamente correlate sia alle politiche per la formazione, e più in generale alle politiche sociali, sia alle politiche territoriali, con una logica *inte-*

¹⁴ Per un approfondimento del concetto di “bene collettivo per la competitività” ricavato da questa ricerca comparata si rimanda a Messina (2012c).

grata e di *governance multilivello* che abbia come obiettivo, appunto, lo sviluppo, anziché la mera crescita economica.

Stando attenti ad evitare ogni forma di fondamentalismo (tutto è sviluppo locale), va sottolineato infatti che “non tutto è locale nello sviluppo locale”, poiché esistono livelli decisionali e di governo sovralocali, come quello nazionale e quello europeo, che devono essere tenuti in debita considerazione. Basti pensare alla dimensione sempre più rilevante delle politiche regionali europee nella prospettiva della *governance* multilivello (Barca 2009), ma anche alla “scoperta” della nuova relazione tra locale e globale nella prospettiva delle *city regions* (Scott 2001; Kantor 2010) e della città globale (Bassetti 2007).

Allo stesso modo, gli attori locali che partecipano al processo di sviluppo non sono soltanto le imprese. Come hanno messo in luce le politiche attivate in tal senso nel corso degli anni Novanta (patti territoriali, pianificazione strategica e in generale gli strumenti della “programmazione negoziata”), un ruolo crescente hanno acquistato infatti le reti di *governance* locali attivate dai tavoli di concertazione e, in questo ambito, l'attore politico istituzionale.

La dimensione politica della regolazione è chiamata a giocare, infatti, sempre di più un ruolo strategico rilevante: ciò che fa la differenza nelle dinamiche di sviluppo locale è infatti la capacità dell'attore politico istituzionale di prendere decisioni imperative mostrando, da un lato, di essere in grado di emanciparsi dagli interessi particolaristici espressi dalla società civile locale ma, dall'altro, evitando al tempo stesso derive decisioniste che non godono del consenso locale.

Va tuttavia sottolineato che l'azione di coordinamento politico richiede alcune condizioni culturali del contesto, oltre che istituzionali, che ne rendono possibile l'articolazione e ne garantiscono l'efficacia: da parte di tutti gli attori in gioco, essa richiede un alto livello di legittimazione del decisore politico; da parte dell'attore politico coordinatore, richiede una notevole capacità di mediazione degli interessi in funzione del perseguimento dell'interesse generale. L'ambito di produzione dei “beni collettivi locali” e delle reti di *governance* attraverso cui tali beni e servizi vengono individuati e prodotti, è certamente, in questo senso, l'ambito in cui diventa più probabile rilevare l'efficacia di questa “capacità di coordinamento” che, tuttavia, non va vista come prerogativa di un singolo attore, ma come espressione del contesto locale, poiché strettamente correlata al modo di regolazione localmente dominante.

Ciò può aiutare a spiegare perché le recenti riforme istituzionali che hanno ampliato le competenze dei governi locali e regionali, non sono state sufficienti a garantire, ovunque allo stesso modo, una maggiore capacità di questi attori di “governare la *governance*”, ovvero di coordinare le reti di *governance* tanto del livello locale quanto, a maggior ragione, delle relazioni tra il livello locale con i livelli sovralocali, so-

prattutto europeo. E questo essenzialmente per almeno due ragioni: 1) le differenze di dotazione nelle risorse di legittimazione di cui godevano in partenza le istituzioni politiche locali, già messe in luce dalle ricerche sul diverso rendimento delle Regioni in Italia (Putnam 1993); 2) la pluralità dei percorsi locali di sviluppo strettamente correlata al diverso ruolo giocato dall'attore politico istituzionale nei rispettivi modi di regolazione dello sviluppo locale e alla conseguente diversa *cultura di governo* del territorio sedimentata localmente (Messina 2001).

Si può concludere pertanto che se è vero che lo sviluppo locale non si identifica con particolari modelli istituzionali di regolazione dell'economia, è anche vero che le sfide sferrate dai processi congiunti di globalizzazione dell'economia e di europeizzazione sembrano richiedere invece nuove competenze agli attori locali e sembrano delineare l'opportunità di adottare uno stile di *governance* locale "a rete" entro cui l'attore politico regolatore, soprattutto a livello regionale, è chiamato a giocare un ruolo strategico del tutto inedito che, in diversi casi regionali, come per esempio nel Veneto, modifica sostanzialmente le coordinate del modo di regolazione che ha caratterizzato fin qui uno sviluppo policentrico e privo di un coordinamento regionale.

A questo riguardo va ricordato che, a partire dagli anni Novanta, il ruolo dell'attore politico locale, soprattutto regionale, è stato fortemente potenziato sul piano istituzionale: seguendo un trend comune ai principali Stati dell'UE, in Italia le riforme Bassanini e del Titolo V della Costituzione, sulla base del principio di sussidiarietà (secondo il quale i servizi devono essere erogati dal livello di governo più vicino al cittadino), hanno attribuito ai governi locali notevoli competenze in materia di regolazione politica dello sviluppo locale.

Si tratta ora di adeguarsi a questo cambiamento delle regole del gioco, un cambiamento che richiede una nuova modalità di relazione tra regolazione e regolamentazione, a partire da un ripensamento complessivo delle politiche per lo sviluppo locale.

Da parte degli attori sociali ed economici si tratta di attivarsi per partecipare ai processi di costruzione delle reti di *governance* (cittadinanza attiva), proponendo progetti di sviluppo locale condivisi, in grado di ottenere un riconoscimento politico. Da parte di governi locali si tratta di attrezzarsi culturalmente, oltre che istituzionalmente, per governare territori che esprimono domande di regolazione del tutto inedite, che richiedono un cambiamento significativo dello stile di governo del territorio (concertazione, negoziazione, coordinamento, animazione territoriale) che sia in grado, al tempo stesso, di mettere in rete i sistemi locali con il più ampio contesto europeo e globale.

Si tratta, insomma, di avviare un complesso processo di innovazione culturale e istituzionale che coinvolga tutti gli attori dello sviluppo locale e il loro sistema di relazioni, in una prospettiva che possiamo

chiamare “glocale” (Bassetti 2008) e in questo complesso processo innovativo, le politiche per la formazione acquistano un’importanza strategica decisiva per lo sviluppo di un territorio (Messina 2012b).

La rilevanza della *dimensione politica* sembra giocare, insomma, nella capacità di attivare risorse locali che siano in grado di costruire un sistema locale *coeso* al suo interno, dotato cioè di una sua identità, e *competitivo* verso l’esterno: un livello di azione che sia in grado di regolare lo sviluppo locale raccordandolo con la necessità di “entrare in rete” con il mercato globale, mantenendo, al tempo stesso, la propria identità locale.

Con la crisi del modello fordista e la “scoperta” dei sistemi locali di piccola impresa, i distretti industriali hanno chiesto e ottenuto un riconoscimento istituzionale, diventando spesso *il* modello di sviluppo su cui puntare nel mutato contesto di globalizzazione dell’economia. Sul piano delle politiche si è rischiato così di commettere l’errore opposto: da una parte, si sono moltiplicate le politiche pubbliche di sostegno allo sviluppo locale della piccola impresa, come modello di sviluppo economico da privilegiare, continuando però a puntare su incentivi diretti alle singole imprese piuttosto che sul sistema locale; dall’altra si è teso a *generalizzare* l’esperienza dei distretti industriali con l’obiettivo di renderla esportabile anche nelle zone più arretrate. Si è continuato così a perdere di vista la *complessità* dei processi di sviluppo che vanno affrontati con strumenti di regolazione politica che richiedono un cambiamento culturale della mentalità di tutti gli operatori coinvolti, a partire in primo luogo dall’attore politico regolatore. Non si può pensare, infatti, di governare lo sviluppo dei sistemi locali per decreto, con una legge dello Stato¹⁵ che valga per tutti i contesti locali indistintamente, senza rischiare di perdere di vista la pluralità e la specificità dei modi di sviluppo localizzati che devono essere invece rispettate. Tutte queste operazioni sono, infatti, destinate a fallire se non si tiene conto della necessità di cambiare il modello esplicativo di razionalità dell’attore in senso weberiano e il modo di concettualizzare lo sviluppo, valorizzando la dimensione *locale* anche dell’attore politico, oltre che del soggetto economico, dotandolo di risorse e strumenti di *policy* adeguati al contesto istituzionale locale.

Alla luce di queste considerazioni, la *comparazione per contesti* dei due diversi modi di regolazione dello sviluppo locale “bianco” e “rosso” assume allora una rilevanza particolarmente significativa: essa vuole mettere, infatti, concretamente in luce che non esiste un solo modo in cui i distretti industriali possono svilupparsi localmente, ma piuttosto, esistono *molti modi*, di cui due sono stati oggetto della ricerca comparata. In secondo luogo, la comparazione per contesti proponendo

¹⁵ Vedi, in questo senso, il caso della Legge 317 del 1991, art.36 che avremo modo di analizzare nel capitolo VI.

una “descrizione densa” (*thick description*) è in grado di superare l’unidimensionalità del modello di sviluppo tradizionale (*thin description*) mostrando il ruolo cruciale svolto dalle istituzioni locali, dalla cultura diffusa, dalle politiche pubbliche, dalle diverse reti di relazioni, di attori e identità localmente presenti. In terzo luogo, la comparazione di due *aree regionali*, come il Veneto e l’Emilia Romagna, fa rilevare più da vicino la diversa tipologia di sistemi locali presenti in ogni regione e la diversa capacità di questi di “entrare in rete” sia con altri sistemi locali di sviluppo sia con il mercato globale, e la capacità dell’ente Regione di regolare e coordinare le politiche di sviluppo locale, indipendentemente dal tipo di statuto regionale: entrambe le regioni sono infatti a statuto ordinario.

1.5 Istituzioni locali e modi di regolazione: le ipotesi della ricerca

I processi di persistenza e di mutamento in atto nei due contesti ‘rosso’ e ‘bianco-antistatalista’, su cui verrà focalizzata la ricerca comparata, possono essere letti come una conferma della rilevanza giocata dalle istituzioni locali nei modi di regolazione e nei modi di sviluppo locali.

La mia ipotesi, costruita sulla base delle analisi fin qui svolte, è che i due contesti locali, proprio perché caratterizzati da istituzioni politiche diverse, *integrative* nelle zone ‘rosse’, *aggregative* nelle zone ‘bianche-antistataliste’ e, quindi da stili amministrativi e strategie di governo locale profondamente diversi, *interventisti* nelle zone del socialismo municipale, *non interventisti* nelle aree bianche, abbiano contribuito a forgiare due diversi tipi di comunità (politica) locale: nelle zone rosse prevale un tipo di comunità che può dirsi propriamente *politica* per la rilevanza assunta dalla dimensione della progettualità della politica, intesa come perseguimento di obiettivi comuni di integrazione. Nelle zone a subcultura politica “bianca-antistatalista”, invece, una volta venuto meno il collante della cultura cattolica, riemerge l’acuirsi di gravi problemi di tenuta del “modello Veneto”, quali: l’aumento della frammentazione territoriale, della frattura tra città e campagna industrializzata; il sostanziale vuoto di riferimenti che orientino verso un’idea di ‘interesse generale’ in senso civico; la mancanza insomma di un senso di appartenenza alla comunità politica in senso forte, proprio nel momento in cui si tratta di ridefinire un progetto di convivenza civile e quindi di comunità politica locale (post-)moderna, in grado di rispondere alle sfide che arrivano da uno sviluppo economico rapido, con tutti i rischi della deregolamentazione. La proposta che arriva dalla Lega Nord, se da

un lato risponde al bisogno di riferimenti certi e di tutela dell'identità locale in un momento di forte spaesamento, dall'altra fornisce risposte inadeguate per effettuare il salto di qualità richiesto da un cambiamento del modo di regolazione, quali: l'autonomia della società politica dalla società civile (Farneti 1971), la capacità/volontà di raccordare il livello locale e regionale alle reti di *governance* europea (Diamanti 1996; 2003; Messina 2009).

Come ricordano March e Olsen (1995), nei due contesti regionali della nostra ricerca comparata possiamo ritrovare due diverse concezioni di politica e di "bene comune": «ovvero dell'idea che gli esseri umani possano [...] agire non in nome di interessi individuali o settoriali ma per il bene di tutta la comunità» (*ibidem*, p. 52).

Nelle zone rosse prevale una concezione istituzionale della politica fondata su una forte *identità civica* e su «un insieme di comportamenti dettati da regole – ovvero su una logica di appropriatezza» (*ibidem*, p. 55). In questo contesto, infatti, i diritti di cittadinanza o l'appartenenza alla comunità politica sono «la più importante e inclusiva forma di identità» (*ibidem*, p. 55).

Nelle zone bianche, al contrario, prevale, ora più che mai, una concezione della politica basata sullo *scambio sociale*; come ricordano ancora March e Olsen:

Le tradizioni di scambio tendono a ridimensionare l'importanza, o il significato, del bene comune e criticano l'utilità di sacrifici sociali in nome della comunità dei cittadini. Il loro assunto principale è che gli interessi individuali non possono essere eliminati o sottoposti a condizionamenti esterni. Scopo della politica è quello di fornire un'arena per lo scambio volontario fra i cittadini. (*ibidem*, p. 52)

Per queste ragioni, lo stesso concetto di 'localismo' (conseguenza della frattura centro/periferia) che costituisce una delle componenti costitutive delle subculture politiche territoriali (Triglia 1981) deve essere adeguatamente ridefinito in termini politologici, tenendo conto in modo significativo delle differenze tra comunità locali *socialmente costruite* in modo così diverso da dare luogo a forme di regolazione e di governo locale altrettanto diverse, che definire 'localistiche' non sembra più essere sufficiente né adeguato, soprattutto dopo la crisi del collateralismo e la ridefinizione, a partire dagli anni Novanta, del sistema di mediazione degli interessi. Porre l'accento sulla specificità delle *istituzioni locali* ci consente, invece, di differenziare due diversi modi di regolazione dello sviluppo locale e di approfondire la comparazione per differenza, mettendo in luce il diverso ruolo giocato dall'attore politico locale nei due contesti.

L'utilità di questa diversa chiave di lettura diventa, io credo, di cruciale importanza nel momento in cui le sfide portate dai processi di

globalizzazione ai sistemi locali rendono ancora più esplicite le differenze tra i due contesti, mettendo in luce la rilevanza delle dimensioni politica e amministrativa del territorio, là dove la strutturazione di un sistema flessibile non può essere più lasciata alla spontaneità del mercato o al volontariato o alla rete comunitaria. Ciò richiede un potenziamento della dimensione politica della regolazione che trova i due contesti ‘bianco’ e ‘rosso’ diversamente capaci di far fronte alla sfida.

Per questa ragione anziché utilizzare la categoria di “sistema politico locale” (Trigilia 1986), che rimanda a una “descrizione leggera” del fenomeno, utilizzerò preferibilmente il concetto di “modo di regolazione” che, collegandosi all’approccio neoistituzionalista, permette di articolare una “descrizione densa”, offrendo la possibilità di distinguere, al suo interno, diversi modi di regolazione e, quindi, una diversa strutturazione delle reti di *governance* locale.

CAPITOLO SECONDO

Alle origini di due diversi modi di regolazione:
le subculture politiche territoriali bianca e rossa

2.1 Radici storiche delle identità e delle istituzioni locali: un approccio politologico

L'analisi delle due subculture politiche territoriali bianca e rossa che hanno per lungo tempo segnato la vita politica del nostro Paese può costituire un esempio particolarmente adatto di comparazione per contesti.

In questa prospettiva ho scelto pertanto di puntare l'attenzione su due zone tradizionalmente segnate dalla presenza di subculture politiche territoriali, ovvero da «un particolare tipo di sistema politico locale, caratterizzato da un'elevata capacità di aggregazione e mediazione dei diversi interessi a livello locale» (Trigilia 1986, pp. 47-48), espressione di una frattura storica fra centro e periferia. Due zone accomunate dal medesimo modello di sviluppo, quello della piccola impresa e dell'economia diffusa, ma caratterizzate anche da diverse tradizioni culturali e politiche, ideologicamente orientate in senso contrapposto: la subcultura politica bianca, di matrice cattolica, nel Veneto e nel Nord-Est del Paese, e la subcultura politica rossa, socialista-comunista, in Emilia Romagna e nell'Italia Centrale.

I motivi che mi hanno indotta a concentrare l'analisi su queste zone possono essere sintetizzati in altrettante ipotesi di ricerca:

a) i due contesti territoriali bianco e rosso erano caratterizzati, già nel periodo prefascista, dal netto predominio di due culture politiche locali e dalla loro rete associativa e hanno mantenuto, anche nel secon-

do dopoguerra, alcuni tratti distintivi della specifica subcultura politica territoriale, venendo egemonizzati dai due maggiori partiti politici italiani, la Dc e il Pci. Le due subculture politiche territoriali preesistevano, quindi, ai due partiti politici di riferimento e si può ipotizzare che continuino a persistere, in altre forme, anche dopo la scomparsa della Dc e del Pci dalla scena politica ed elettorale. Adottando una prospettiva analitica territoriale *di lungo periodo*, si tratta di comprendere, al di là dei macroscopici mutamenti elettorali, cosa è mutato e cosa persiste oggi delle due tradizionali culture politiche di queste zone, soprattutto sul piano della *cultura di governo locale*.

b) Nello stesso tempo, lo scenario della Terza Italia dei sistemi di piccola e media impresa, tipico dei due contesti, è caratterizzato da un tipo di sviluppo economico che fa di essa una delle zone più modernizzate d'Europa. Tradizione e modernità, quindi, coesistono qui in modo particolarmente interessante, ma con notevoli differenze locali. L'esistenza di due diverse subculture politiche territoriali e, quindi, di due diverse prassi amministrative implementate, a partire dal secondo dopoguerra, dai due diversi governi locali bianco e rosso, possono costituire una interessante chiave di lettura per comprendere le trasformazioni in corso nelle due zone, soprattutto in relazione alle diverse risposte fornite dai due sistemi locali alle sfide che il processo di globalizzazione sta ponendo alla sostenibilità dei rispettivi modi di sviluppo regionali.

A questo proposito, faccio mio il suggerimento offerto dall'approccio neoistituzionalista di March e Olsen (1989) ipotizzando che i due sistemi politici locali, diversamente da quanto sostenuto da Trigilia (1986) parlando di regolazione localistica, abbiano implementato due prassi amministrative e due modelli istituzionali sostanzialmente diversi: *aggregativo* nelle zone bianche, *integrativo* nelle zone rosse, con ricadute diverse tanto sul rapporto tra cittadini e istituzioni politiche locali, quanto sui modi di regolazione dello sviluppo locale, i cui effetti sono visibili ancor più ora con la crisi dei riferimenti socio-culturali tradizionali.

L'analisi delle differenze, più che delle concordanze tra i due contesti subculturali, può aiutarci a cogliere, quindi, elementi nuovi, non ancora focalizzati dalle analisi precedenti, utili per comprendere le discordanze che oggi si rilevano nei tempi e nei modi dei processi di persistenza e mutamento culturale e politico delle due zone, al punto da poterci aiutare a definire, entro l'area della cosiddetta Terza Italia, almeno due diversi modi di regolazione dello sviluppo locale tipici dei due contesti subculturali, caratterizzati da differenti tipi di istituzioni locali, forgiati nel corso della storia dalle stesse subculture politiche bianca e rossa.

In questa prospettiva analitica, prima di addentrarci nell'analisi comparata dei due contesti locali, è di fondamentale importanza, al-

lora, definire chiaramente sul piano concettuale le mappe territoriali delle due zone segnate da subculture politiche territoriali, soprattutto all'interno delle due regioni del Veneto e dell'Emilia Romagna, e gli elementi simbolici e i valori che hanno connotato i due sistemi di significazione della realtà. Sarà più agevole proseguire quindi con il controllo delle ipotesi di ricerca per comprendere se e perché la sfida della modernità e della globalizzazione assuma connotazioni diverse nei due contesti, tanto sul piano del mutamento politico, quanto su quello economico locale, a seconda delle condizioni culturali e istituzionali che hanno caratterizzato le due zone nel tempo.

2.2 Una mappa delle zone bianche e rosse in Italia: i casi del Veneto e dell'Emilia Romagna

Alla luce delle ricerche disponibili sul caso italiano, è possibile ricostruire una mappa delle aree caratterizzate dalla presenza delle subculture politiche territoriali bianca e rossa (Messina 1997), in cui cioè i movimenti cattolico e socialista hanno fornito delle risposte efficaci alle fratture emerse durante il processo di modernizzazione.

La fase genetica delle due subculture politiche territoriali viene fatta risalire plausibilmente alla crisi agraria degli anni Ottanta del XIX secolo che, se da un lato, a pochi anni dall'unità d'Italia, ha acuito la frattura centro/periferia del nostro Paese, dall'altro ha fatto emergere le diverse capacità dei territori di rispondere alla medesima crisi a partire dalle dotazioni presenti sul posto, favorendo nelle aree bianche la saldatura tra piccola proprietà contadina e Chiesa cattolica, grazie alla diffusa presenza dei parroci nelle campagne, e nelle aree rosse, segnate invece dalla presenza del latifondo, la saldatura tra bracciantato e sindacato socialista (modello Mantovano) e tra mezzadria e partito socialista (modello Reggiano). Cercando di evitare i limiti di un certo determinismo economico nell'interpretazione del fenomeno, ciò che qui interessa rilevare è piuttosto l'interazione di più fattori (economici, politici e culturali) legati fra loro, interazione che diventa particolarmente visibile appunto durante i momenti di crisi¹ e che secondo la nostra analisi può essere considerata all'origine di due diversi modi di regolazione dello sviluppo locale.

Secondo la definizione proposta da Trigilia (1981, 1986) il concetto di subcultura politica territoriale presuppone, sul piano operativo, l'esistenza di alcuni elementi fondamentali, quali:

¹ In questo senso va interpretata l'ipotesi sviluppata prevalentemente in Sivini (1971) e Trigilia (1986), ripresa anche in Almagisti (2008).

- a) il localismo² (frattura centro/periferia);
- b) una rete di associazionismo diffusa e ideologicamente orientata;
- c) un senso di appartenenza al territorio e alla rete associativa che lo rappresenta e lo tutela;
- d) un sistema politico locale egemonizzato da una determinata forza politica e capace di aggregare e mediare i diversi interessi a livello locale e di rappresentarli presso il governo centrale.

Se questi sono gli elementi costitutivi di una subcultura, allora i dati elettorali devono essere letti in funzione delle dinamiche sociali proprie di quel contesto. Si è ritenuto opportuno individuare a questo scopo alcuni criteri selettivi che, *considerati nel loro complesso*, ci permettono di rilevare la peculiarità delle zone bianche e rosse (Caciagli 1988a, 1988b; Messina 1989). Gli indicatori di appartenenza subculturale selezionati sono pertanto relativi alla fase originaria a partire dalla quale diventa possibile cominciare a parlare dell'esistenza di subculture politiche territoriali: il periodo precedente il fascismo dal 1880 al 1921.

a) La presenza organizzata dei movimenti cattolico e socialista nel periodo prefascista, in particolare le adesioni alle associazioni locali (camere del lavoro, cooperative di produzione e di consumo, casse rurali, sindacati, associazioni religiose), ma anche la partecipazione alle elezioni politiche³ e amministrative dello stesso periodo (composizione dei

² Secondo la definizione Trigilia (1981, p. 9) il localismo è: «una caratteristica particolare del sistema politico nazionale (che fa seguito alla frattura centro/periferia), definibile in termini di elevata frammentazione di strutture come partiti e gruppi di interesse, e nella loro difficoltà di aggregare a livello nazionale la domanda. A ciò si accompagna una differenziazione territoriale degli outputs dell'attività politica, sia in termini di contenuti delle politiche, sia in relazione ai comportamenti effettivi delle strutture amministrative». In altre parole, la presenza delle due subculture è spiegabile, secondo Trigilia, in relazione alla frattura centro/periferia e alla difficoltà del governo centrale a governare un contesto complessivo segnato da una *debole integrazione nazionale*. La forma in cui avviene il potenziamento dell'amministrazione statale, già nel periodo giolittiano, è infatti funzionale allo sviluppo di mediazioni particolaristiche della domanda politica, con criteri tendenzialmente differenziati (Farneti 1971). Questo permetteva di controllare meglio eventuali pressioni destabilizzanti per il governo centrale, il quale aveva tutto l'interesse a soddisfare domande locali particolaristiche per non affrontare problemi più generali. Il concetto di localismo, tuttavia, viene più spesso utilizzato per indicare, piuttosto che la frattura centro/periferia, una specificità del modello di sviluppo locale, cosicché esso viene ridefinito come «la coesistenza e la convergenza di uno specifico tipo di struttura economica e sociale con uno specifico tipo di rappresentanza politica» (Diamanti 1996a, p. 29). Sulla pluralità di significati che oggi si accavallano nell'uso del concetto di localismo rendendone difficile l'utilizzazione cfr. Diamanti (1994).

³ L'analisi del voto ha mostrato, infatti, specialmente nelle consultazioni a suffragio universale maschile del 1919 e del 1921, la rilevanza quantitativa dei due movimenti, cattolico e socialista. Allo stesso modo il confronto di questi dati con quelli delle consultazioni del dopoguerra ha messo in evidenza, tanto per la Dc quanto per il Pci, la correlazione esistente fra voto prefascista e voto del 1946 (Sivini 1967, Galli 1968), suggerendo di cercare nel periodo prefascista le radici subculturali che sostengono i due movimenti. Per i dati specifici si rimanda a Trigilia (1986), Caciagli (1988a), Riccamboni (1999).

consigli comunali, dati elettorali).

b) I risultati ottenuti dalla Dc e dal Pci+Psi nelle elezioni dell'Assemblea Costituente⁴ del 1946. Sono state considerate come appartenenti alle aree subculturali bianca e rossa quelle province che, rispettivamente per la Dc e per il Pci+Psi, hanno superato la soglia del 45%.

c) I risultati del referendum istituzionale, per provincia, che confermano in modo significativo la differenziazione delle zone bianche e rosse dal resto del paese.

In base a questi elementi diventa possibile delineare perciò una mappa delle due zone (Fig. 2.1) storicamente segnate dalla presenza di subculture politiche territoriali bianca e rossa.

Fig. 2.1 – Italia. Elezione dell'Assemblea Costituente 1946. Zona bianca, zona laico-socialista e zone rosse (modello mantovano e modello reggiano)



Fonte: nostra elaborazione (Messina 1997)

a) Individuazione delle zone bianche

Le province che vengono fatte rientrare nella zona bianca hanno in comune, nella loro storia economica, la presenza di un denso insedia-

⁴ La scelta del voto del 1946 viene giustificata dal fatto che si tratta della prima elezione libera a suffragio universale (esteso ai 21enni e alle donne) dopo il ventennio fascista, caratterizzata da un alto grado di affluenza alle urne (89,1%).

mento della *piccola proprietà contadina* correlata, sul piano culturale, con un forte “legame” tra mondo cattolico e cultura contadina e, sul piano politico, con la delega al partito dei cattolici (Partito Popolare prima del fascismo e Dc dopo la sua caduta) della *rappresentanza degli interessi locali*.

La congiuntura economica della crisi agraria di fine Ottocento rafforzerà in queste zone il tradizionale legame tra cultura contadina e mondo cattolico, mobilitando contadini e parroci delle campagne e stimolando lo sviluppo di una rete di solidarietà, a carattere economico-sociale, che attraverso *l'erogazione di servizi* prevalentemente rivolti alla persona, svolge funzioni di integrazione sociale e di riferimento per la costruzione di un'identità sociale, che porterà al consolidarsi della subcultura politica territoriale bianca.

Il ventennio fascista rappresenta, in questo senso, un periodo cruciale per la strutturazione della subcultura bianca: il progressivo avvicinamento della Chiesa e del mondo cattolico al fascismo (entrambi avevano come nemico comune il comunismo) chiuderà definitivamente l'esperienza del movimento cattolico organizzato in partito e sindacato (Candeloro 1974), per sostituirvi l'Azione cattolica, strettamente legata alle gerarchie della Chiesa di Roma e quindi strumento fondamentale per garantire la presenza della Chiesa nella società civile: essa si radicherà nelle campagne in cui era già presente, ma soprattutto penetrerà tra i ceti medi nelle città, diventando forza egemone (Riccamboni 1992; 1999).

Nel secondo dopoguerra il localismo di queste zone, egemonizzato dalla Chiesa, si tradurrà sul piano politico in un consenso massiccio alla Dc e in una articolazione del sistema politico locale che assicurerà una mediazione degli interessi del territorio su “base localistica”⁵. In particolare negli anni Settanta, come è stato messo in luce per il caso veneto (Diamanti 1988), sarà la Dc Dorotea di Bisaglia a rendere esplicita la trasformazione del “politico in imprenditore” e “il territorio in impresa”, spostando il meccanismo di riproduzione della delega su basi strumentali e contribuendo a trasformare il voto di appartenenza in voto di scambio, secondo la logica istituzionale tipica del modello *aggregativo*.

Tanto i dati elettorali del 1946 quanto quelli relativi all'incidenza delle varie associazioni cattoliche in quelle stesse zone negli anni precedenti il fascismo (Trigilia 1986) mostrano la forza della subcultura bianca nelle campagne. Allo stesso modo, i risultati del referendum istituzionale confermano per altri versi la *spaccatura tra città e campagna*: le zone bianche, infatti, presentano l'andamento del voto più vicino alla media nazionale, ma, scorporando i centri urbani dalla campagna, si vede come la campagna risulti più monarchica della città, che invece si

⁵ Per ricordare solo la bibliografia sul caso veneto e del Nord-Est, si veda Sabbatini (1961); Franzina *et al.* (1974); Franzina (1980); Isnenghi, Lanaro (1978); Lanaro (1976); Riccamboni (1992).

rivela decisamente più repubblicana (Allum, Feltrin, Salin 1988)

L'interesse di questa classificazione sta nel fatto che, oltre alle regioni del Nord-est (cioè le province di Padova, Vicenza, Verona, Treviso, Belluno; Trento, Udine-Pordenone, Gorizia; Como, Sondrio, Bergamo, Brescia), sono stati individuati altri casi meno noti, come le province di Lucca, Cuneo, Asti, Imperia e L'Aquila, che rientrano nella stessa definizione di zona bianca e che possono costituire un'interessante forma di controllo per le ipotesi di ricerca (Fig. 2.1). Per quanto riguarda il Veneto, rientrano nella zona bianca solo 5 province su 7, restando escluse le province di Venezia e di Rovigo. Quest'ultima, come si vedrà, rientra invece nella zona rossa del "modello mantovano". La provincia di Belluno, inoltre, pur rientrando nella zona bianca, si discosta tuttavia dall'area del "quadrilatero bianco" (Padova, Vicenza, Verona, Treviso) sia per la diversa storia elettorale, segnata da una significativa presenza del PsDI (Diamanti, Riccamboni 1992), sia per la diversa conformazione orografica, prevalentemente montana, che ha inciso sull'insediamento della piccola proprietà contadina prima e delle piccole e medie imprese poi (Rumiz 1997).

b) Individuazione delle zone rosse

Delineare il profilo della subcultura rossa appare più difficoltoso rispetto al caso precedente, a causa dei diversi eventi storici che hanno caratterizzato la nascita e lo sviluppo del movimento socialista. L'emergere della subcultura socialista in senso proprio può essere datata, infatti, solo intorno ai primi anni del Novecento. «È solo con l'inizio dell'età giolittiana, dopo il fallimento dei tentativi autoritari di fine secolo, che diventa di fatto praticabile su larga scala l'associazionismo per le organizzazioni di orientamento socialista» (Triglia 1986, p. 93). I tempi e i modi di diffusione geografica e di strutturazione del tessuto subculturale rosso si presentano perciò ben diversi e meno omogenei rispetto al caso della subcultura bianca, poiché manca, in questo caso, quella continuità associativa e istituzionale che troviamo essere una caratteristica della subcultura cattolica (Riccamboni 1992; Ramella 2005).

La scissione di Livorno (1921) e il ventennio fascista segnarono una serie di trasformazioni interne al tessuto subculturale rosso che gravitava attorno alla rete associativa socialista, dal momento che queste stesse organizzazioni economiche, sindacali e politiche furono il bersaglio privilegiato della violenza fascista. La resistenza al fascismo sembra costituire, d'altra parte, uno degli elementi caratteristici dell'identità culturale rossa, elemento che ha costituito il collante più forte in grado di saldare la preesistente cultura socialista, nell'area della mezzadria, all'attività del movimento "riemerso" in opposizione al regime e consolidatosi poi durante e dopo la guerra. La subcultura rossa, così ridefinita, appare allora "rifondata" (piuttosto che riemmersa) su altre basi rispetto alla fase

precedente⁶, ma ancora centrata sulla frattura capitale-lavoro e quindi su una dimensione essenzialmente politica dell'identità.

L'efficienza organizzativa comunista, pure nella clandestinità in cui il partito era costretto in quegli anni, fece sì che il PCI sostituisse il Psi quale «punto di riferimento primario per la difesa della società locale dalla minaccia e dalle tensioni della guerra e dell'occupazione tedesca» (Trigilia 1986, p. 145). Guerra e resistenza segnarono, in questo senso, particolarmente le zone dell'Italia centrale, attivando una forte mobilitazione della popolazione rurale, ma anche cittadina, stimolando così il rifondarsi della subcultura rossa, soprattutto nelle zone in cui più accesa era stata la lotta partigiana. Questa «rifondazione» si consoliderà elettoralmente solo intorno agli anni Cinquanta, cioè nel momento di maggior isolamento del partito comunista rispetto ai rapporti di forza interni e internazionali.

Fin dal suo sorgere sono stati distinti all'interno della matrice rossa

due diversi modi di vita del socialismo, due diverse strutture subculturali [...] entro cui si svolge una vita di relazione pressoché completa che tende ad isolarsi dal resto della società. I modelli sono rispettivamente quello «mantovano», che corrisponde ad una subcultura strettamente occupazionale, e quello «reggiano» di una subcultura di tipo territoriale. (Sivini 1971, pp. 82-83)

Due diversi modelli, le cui tracce possono essere rilevate anche sul piano elettorale.

Nel primo caso prevale infatti una *base sociale bracciantile* segnata da un forte processo di proletarianizzazione, la quale, rispetto al riferimento politico, fa prevalere il momento sindacale di classe, facendo riferimento all'originario partito socialista.

Nel secondo caso, invece, prevale una *base sociale mezzadrile*, che fa sì che sull'intransigenza classista del bracciantato, prevalga una politica più lungimirante che «subordina la possibilità di miglioramenti per la classe lavoratrice allo sviluppo dell'agricoltura mediante la razionalizzazione dell'assetto produttivo». (Sivini 1971, p. 83).

I lavoratori (contadini-mezzadri, operai, braccianti) vengono sostenuti attraverso una rete associativa diffusa nel territorio, che fa capo alla Camera del lavoro e trova sostegno infine nel Comune socialista. Queste aree in cui prevale una struttura di classe mista, con un peso rilevante del lavoro autonomo, sono quelle in cui si articola una mediazione subculturale degli interessi a base localistica (Trigilia 1986, pp. 99-100) e in cui si consoliderà maggiormente il partito comunista.

⁶ La tesi della «riemergenza» è sostenuta prevalentemente da Trigilia (1986) e da Sivini (1971). La tesi della «rifondazione» è stata invece sostenuta da una ricerca sulla continuità del comportamento di voto in Toscana, condotta dall'Osservatorio elettorale della Regione. Si vedano Baccetti (1987) e Caciagli (1987).

Questa distinzione può essere visualizzata, d'altra parte, anche attraverso l'indicatore elettorale del voto del 1946. I dati relativi alla zona rossa mostrano infatti la coesistenza, entro la stessa "classe", di realtà molto diverse tra loro. In questo caso l'indicatore è stato costruito tenendo conto anzitutto della forza elettorale del Pci congiunta a quella del Psi nel 1946 e nel 1948 e in secondo luogo del trend elettorale dei due partiti che vedono la crescita del Pci alla metà degli anni Cinquanta insieme al calo del Psi. Tenendo ferma la soglia del 45%, sono stati distinti così tre casi diversi⁷ (Fig.2.1).

1. Il caso della netta dominanza del Psi sul Pci nelle elezioni dell'Assemblea Costituente, seguita però nel 1948 da una concentrazione di voti sfavorevole al Fdp che, per queste province, è rimasto molto al di sotto della soglia del 45%. È questo il caso delle province più industrializzate e sindacalizzate del triangolo industriale del Nord-Ovest (Torino, Novara, Alessandria, Vercelli, Milano, Pavia, Piacenza, Savona, Genova) e di Venezia, che risultano però chiaramente estranee al tessuto subculturale rosso e che individuano piuttosto una zona laico-socialista.

2. Il modello "mantovano", in cui la forza elettorale del Pci e del Psi grossomodo si equivalgono, il voto del 1948 mostra un'elevata concentrazione di suffragi a favore del Fdp e il trend elettorale degli anni successivi mostra una buona tenuta del voto socialista. È questo il caso delle province site lungo la valle padana (Rovigo, Mantova, Parma). Qui la componente bracciantile e sindacale ha segnato l'affermarsi di una subcultura di classe (Sivini 1971).

3. Il modello "reggiano", in cui la forza elettorale del Pci è chiaramente superiore a quella del Psi, il voto del 1948 mostra una spiccata concentrazione di suffragi a favore del Fdp mentre il trend elettorale degli anni successivi mostra un calo evidente del Psi e un incremento consistente del Pci, almeno fino al 1976. In questo caso vanno comprese le province emiliano-romagnole di Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ferrara, Ravenna, Forlì, quella ligure di La Spezia e quelle toscane di Pistoia, Firenze, Pisa, Siena, Livorno, Grosseto, Arezzo, più le province umbre di Perugia e Terni e quella marchigiana di Pesaro-Urbino, caratterizzate dalla predominanza della mezzadria (Baccetti 1987) e da una subcultura politica territoriale rossa (Sivini 1971).

L'area rossa comprende pertanto le zone che rientrano solo nel secondo e nel terzo caso, distinguendo sul piano politico due diverse componenti subculturali. L'una legata all'andamento di un mercato av-

⁷ Anche dall'analisi dei risultati del referendum istituzionale del 1946 si vede chiaramente come le percentuali di voto per la repubblica siano nettamente più alte per le zone individuate come rosse. Ciò a conferma dell'alta politicizzazione di orientamento riformista della subcultura politica rossa tanto nelle campagne quanto nelle città (Messina 1997).

verso, caratterizzato da una forte stagionalità dell'occupazione, da una forte concorrenza e da una forte proletarizzazione, che si riflette nella struttura familiare e in una frattura più marcata col mondo contadino tradizionale. Il tutto sfocerà infine in una prospettiva politica massimalista, più intransigente, tipica di una subcultura di classe (Zaghi 1989) e in un maggiore sostegno dato alla componente sindacale e socialista.

L'altra legata, invece, come nel caso della subcultura politica bianca, a una struttura di classe mista e scarsamente polarizzata, sostenuta e protetta dalla rete associativa subculturale e da un orientamento riformista. Quest'ultima però, a differenza di quella cattolica, gravita prevalentemente attorno all'amministrazione del governo locale, al *socialismo municipale*⁸ che mette in atto una modalità di mediazione degli interessi di tipo *integrativo*. D'altra parte, rispetto alla subcultura di classe, quella territoriale si caratterizza per la *prevalenza del livello politico-amministrativo* (municipale) su quello sindacale.

Questa differenza incide essenzialmente sul piano organizzativo e culturale. Nel caso della subcultura territoriale diventa possibile, infatti, una mediazione operata prevalentemente dalle Camere del lavoro tra le diverse categorie agricole e le categorie urbane, favorendo «una maggiore saldatura fra città e campagna e una centralità della città come luogo di mediazione» (Triglia 1986, p. 104)⁹. La mediazione delle Camere del lavoro favorisce inoltre il movimento cooperativo già alla fine dell'Ottocento (cooperative di lavoro e di consumo), mentre tutto ciò si verifica in misura decisamente minore nel modello «mantovano». Le differenze tra i due modelli mantovano e reggiano permangono e, anzi, sembrano accrescersi se si osserva l'andamento elettorale dal 1946 al 1992 e si considerano, soprattutto, i risultati delle elezioni politiche successive: il trend va infatti nella direzione di un più rapido allentamento dei legami di appartenenza subculturale nella zona del modello mantovano (Fig. 2.5 infra).

Nel caso dell'Emilia Romagna coesistono entrambe le componenti del modello mantovano (Parma) e del modello reggiano (Reggio Emilia, Modena, Bologna, Ferrara, Ravenna e Forlì, che includeva anche il territorio della nuova provincia di Rimini) mentre rimane estranea alla subcultura rossa la provincia di Piacenza che rientra piuttosto nell'area laico-socialista.

⁸ Sul socialismo municipale si veda Degl'Innocenti (1984), Sapelli (1986).

⁹ Da rilevare che la saldatura fra città e campagna, garantita dalla mediazione dell'associazionismo rosso e del socialismo municipale, è una caratteristica tipica delle zone rosse che non ritroviamo nelle zone bianche, dove la frattura tra città e campagna è invece rafforzata dall'insediamento prevalentemente rurale dell'associazionismo cattolico e della Chiesa.

2.3 Profilo delle subculture politiche territoriali bianca e rossa: elementi per un'analisi comparata

Procedendo ora a un'analisi comparata dei due contesti subculturali, occorre individuare, in primo luogo, gli elementi che li accomunano e quelli che li differenziano.

Seguendo il suggerimento di S. Rokkan (1970; 1982), si possono scorgere alcune uniformità che accomunano entrambe le subculture bianca e rossa, ma vanno rilevate però anche alcune differenze cruciali che le diversificano profondamente. Si può ipotizzare, infatti, che le due subculture siano la risultante complessiva dei principali *cleavages* (tra Stato e Chiesa, centro e periferia, città e campagna, capitale e lavoro) emersi durante i processi di modernizzazione economica e politica di queste regioni.

a) *Somiglianze*

Subcultura socialista e subcultura cattolica, pur nella loro visibile contrapposizione, emergono da processi sociali ed economici simili (Bagnasco, Trigilia 1984; 1985). In entrambi i casi siamo in presenza di «una società arretrata ma non disgregata» in cui il processo di emarginazione sociale, connesso alla crisi agraria di fine Ottocento, viene contenuto da una crescita di rapporti di lavoro autonomo che limitano notevolmente la proletarianizzazione delle classi agricole e producono una struttura di classe scarsamente polarizzata.

Ciò da un lato tende a dare un carattere territoriale e comunitario, più che di classe in senso stretto, alla mobilitazione (frattura città/campagna), e dall'altro tende a connotare gli obiettivi in termini di difesa della società locale dagli effetti di penetrazione del mercato e dello Stato (frattura centro/periferia). (Trigilia 1986, p. 64)

Si è parlato perciò di subculture politiche territoriali come di una particolare forma di istituzionalizzazione dei movimenti sociali (Pizzorno 1966), caratterizzata dalla formazione di forti organizzazioni associative e di mestiere, in grado non solo di esercitare un rilevante controllo sociale sui membri della comunità, ma di utilizzare anche il potere pubblico locale per estendere e consolidare il potere sociale acquisito localmente dal movimento, cattolico o socialista, e dalla sua rete associativa, legata al partito di governo locale da una relazione di "parentela" (La Palombara 1967), meglio nota come *collateralismo*, cioè da una modalità di mediazione degli interessi che vede nel partito di governo locale il maggior rappresentante non solo dell'identità e dei valori della comunità locale, ma anche degli interessi delle categorie

(agricoltori, artigiani, commercianti, ecc.) che operano nel contesto locale (subculturale).

L'influenza della politica sullo sviluppo locale nei due contesti non va tuttavia fraintesa. Non si tratta di uno sviluppo che è stato incentivato in misura determinante con interventi politici diretti, con politiche economiche o industriali *ad hoc*. Secondo la tesi di Bagnasco e Trigilia, le due subculture hanno piuttosto contribuito storicamente, in forme diverse, a preservare quel particolare tessuto socio-economico che, combinando in modo originale tradizione e modernità, ha garantito un elevato grado di integrazione sociale.

I due contesti subculturali sono accomunati, inoltre, dalla presenza nel territorio di una rete di piccoli e medi centri urbani che, nei suoi tratti essenziali, risale all'esperienza dei Comuni: da questi centri provengono le risorse di imprenditorialità per le piccole e medie imprese. Non meno importante è la presenza nel territorio delle famiglie appoderate nelle campagne (mezzadria e piccola proprietà contadina) che ha sostenuto la formazione originaria di un'offerta di lavoro flessibile a costi ridotti e con conoscenze e motivazioni congruenti con lo sviluppo della piccola impresa. Le due subculture hanno contribuito a rafforzare questo 'capitale sociale' di relazioni e di tradizioni culturali locali, orientando il governo locale verso la difesa della società locale, influenzando in questa direzione le relazioni industriali e le attività dei governi locali in modo da sostenere lo sviluppo della piccola impresa. Nello stesso tempo, le associazioni di categoria delle piccole e medie imprese hanno sostenuto i partiti di governo locale attraverso il modello di mediazione degli interessi del collateralismo che ha assunto nuovi connotati con lo sviluppo dell'economia diffusa nella Terza Italia.

Va ricordato, a questo proposito, che il collateralismo politico presuppone che la principale risorsa di scambio a disposizione delle associazioni collaterali sia l'identità politica, misurabile in termini di sostegno elettorale al partito di riferimento.

In tale quadro è sempre stato il partito (e non le sedi istituzionali legislative ed esecutive) la sede fondamentale ove è avvenuta la regolazione sociale e la mediazione degli interessi; lo spartiacque ideologico e la forte contrapposizione di *valori* "non negoziabili" hanno fatto sì che tanto la Dc che il Pci abbiano polarizzato attorno a sé l'intera galassia degli interessi funzionali (ma anche quelli culturali, sociali e ricreativi) creando una duplicazione della rappresentanza di ciascuna categoria economica, eccezion fatta per la grande impresa: gli artigiani bianchi e quelli rossi, i commercianti bianchi e quelli rossi e così via. (Ferrante, 1996, p. 902)

L'ipotesi che si è voluto accertare in questa ricerca è se, e in che misura, la crisi del collateralismo stia assumendo, nei due contesti subcul-

turali, connotazioni notevolmente diverse che contribuiscono a delineare due diversi modi di regolazione e di sviluppo locale.

b) Differenze

Se le uniformità sono individuabili, quindi, negli esiti similmente prodotti, a livello locale, dalla frattura centro/periferia, le differenze più incisive sono da rilevare, invece, dal diverso *cleavage* che ha segnato l'orientamento ideologico delle due subculture, gerarchizzando tutte le altre: la frattura Stato/Chiesa per la subcultura bianca; la frattura capitale/lavoro per la subcultura rossa. La rilevanza di questa differenza, finora non sufficientemente valorizzata dagli studi sul campo (che hanno messo in luce piuttosto le similitudini tra i due casi sul piano socio-economico, nonostante il diverso orientamento ideologico) emerge con maggiore forza proprio nei momenti di crisi e di transizione e diventa cruciale, ai fini della nostra ricerca, per cogliere altre significative differenze utili per comprendere la diversità oggi riscontrabile nei tempi e nei modi del mutamento delle due culture politiche locali e nelle modalità di mediazione degli interessi locali.

Al di là dei tratti che accomunano le due subculture politiche territoriali, messi in evidenza da Trigilia e sottolineati da diversi studiosi della Terza Italia, è particolarmente interessante, quindi, individuare soprattutto gli elementi che le differenziano, tanto sul piano ideologico e simbolico, quanto sul piano associativo e, soprattutto, della gestione del sistema politico locale.

Il prospetto che segue (Tab. 2.1) tenta di sintetizzare alcune delle differenze strutturali e culturali che ho ritenuto più significative, al fine di rendere più comprensibile le diverse modalità di persistenza e di mutamento delle due culture politiche locali.

Procedendo ad una lettura per riga del prospetto, si può notare come nelle zone bianche il prevalere della frattura Stato/Chiesa e di un insediamento della piccola proprietà contadina abbiano definito le condizioni perché si fondasse un'identità politica in difesa del *privato* e una forma di integrazione sociale egemonizzata dalla rete associativa cattolica. Dalla politica ci si aspetta solo una difesa dell'ordine tradizionale: la politica deve garantire e sostenere l'autonomia della società civile, piuttosto che intervenire in essa per modificarla.

Ecco allora che il controllo dell'amministrazione locale diventa un momento altrettanto importante per garantire l'azione svolta dall'associazionismo cattolico da un possibile intervento pubblico destabilizzante: ciò spiega perché verso la Dc vi fosse, in queste zone, un'appartenenza politica di tipo *indiretto* e, al tempo stesso, la delega politica al partito democristiano fosse, fin dall'inizio, di tipo *strumentale*, cioè finalizzata alla salvaguardia degli interessi della comunità locale (contadina), tutelati in prima istanza dalla Chiesa, la quale garantiva, attraverso

so la sua rete di associazioni, integrazione sociale.

Si verifica una specie di *socializzazione della politica*. Il governo locale bianco è caratterizzato pertanto da una prassi non interventista, ma al tempo stesso, anche da un alto sostegno diffuso, fondato su un sistema di valori condiviso, quello cattolico, e sganciato dal soddisfacimento immediato di domande specifiche. La domanda politica che richiede l'intervento pubblico tende ad essere ridotta al minimo, vista la diffusione della rete associativa cattolica che sopperisce ai bisogni più urgenti e conflittuali, riducendo così il carico complessivo del sistema politico locale.

Il *localismo antistatalista* tende a limitare lo spazio della politica e a connotarlo essenzialmente in negativo, come difesa del privato (sociale ed economico) e delle tradizioni della comunità locale, in contrapposizione al potere dello Stato centrale. Un sistema politico locale così strutturato non si articola attorno a istituzioni sociali (cattoliche) di tipo *integrativo*, ma ad istituzioni politiche di tipo *aggregativo*, che intendono cioè la politica come scambio e mediazione, creando le condizioni per il diffondersi di un voto di scambio (Diamanti 1988), specialmente una volta che, venuta a cadere l'egemonia dell'ideologia cattolica, sopravviverà solo il bisogno di attuare una difesa di interessi privati particolaristici (Allum 1985).

L'articolazione di istituzioni politiche di tipo aggregativo è rafforzata anche dall'assenza in queste zone di una "religione civile". La ritualità che integra la comunità locale è infatti solo quella di matrice cattolica (Cartocci 1994).

Nelle zone rosse, al contrario, la centralità della frattura capitale/lavoro, unita a una base sociale di tipo mezzadriale e bracciantile, ma soprattutto l'esperienza storica della Resistenza antifascista, creano le condizioni perché si possa affermare una cultura politica locale di sinistra, che si identifica cioè con il sistema di valori civici e politici dell'ideologia della sinistra storica, rappresentata dal sindacato e dal partito: i valori della solidarietà e del bene comune vengono garantiti, così, dal partito e dall'ente comunale i quali contribuiscono a riprodurre il forte senso civico e l'alta partecipazione politica che permeano la comunità locale. Ma si tratta di una comunità locale di ben altro tipo: una comunità prima di tutto *politica*.

L'identificazione con il PCI e con la sinistra storica è alla base di un'appartenenza politica *diretta* che pone il partito in una posizione di centralità, tanto nella definizione dell'identità politica, quanto di quella privata. Si verifica una sorta di *politicizzazione della società civile*. La dimensione pubblica e politica domina quindi nettamente su quella del privato e del sociale. La presenza di una forte "religione civile", confermata da una ritualità rossa legata alla Resistenza, è un indicatore significativo dell'integrazione politica della società civile.

Tab. 2.1 – *Prospetto comparato delle due subculture politiche territoriali bianca a rossa*

Elementi caratteristici	Fonti dell'identità culturale che egemonizzano la frattura centro/periferia e base sociale di riferimento	Dimensione fondante l'identità e orientamento ideologico	Rapporto con il partito di riferimento (fino al 1992)	Riproduzione della delega a livello locale mediante:	Componenti antagonistiche del sistema di valori subculturale e modalità di protesta prevalente	Componenti di integrazione subculturale e tipo di partecipazione alla comunità
Radici subculturali						
Subcultura politica "bianca"	- Chiesa cattolica (rete associativa) - mondo contadino (piccola proprietà) - insediamento prevalentemente rurale (frattura città/campagna)	- frattura Chiesa/Stato - l'identità è fondata sul sociale (privato) - si propone la difesa della tradizione locale - orientamento conservatore	- delega strumentale alla DC - appartenenza politica indiretta - collateralismo bianco	- politiche non interventiste - la DC riconosce l'egemonia del mondo cattolico in cambio del consenso elettorale - localismo antistatalista - istituzioni politiche di tipo aggregativo	- anticomunismo - antistatalismo - astensionismo (<i>exit</i>)	- integrazione sociale attorno ai valori della piccola proprietà - il sociale (privato) predomina sul politico (pubblico) - mancanza di una religione civica - alta partecipazione sociale e sviluppo del volontariato
Subcultura politica "rossa"	- PCI e sindacato - mondo contadino (mezzadri e braccianti) - insediamento urbano e rurale (saldatura tra città e campagna)	- frattura capitale/lavoro - l'identità è fondata sulla dimensione politica (pubblica) - si propone il mutamento sociale - orientamento riformista	- identificazione con il PCI e con la sinistra - appartenenza politica diretta - collateralismo rosso	- politiche interventiste - il PCI utilizza risorse pubbliche per garantire la riproduzione del consenso subculturale - socialismo municipale - istituzioni politiche di tipo integrativo	- anticlericalismo - antifascismo - scheda bianca (<i>voice</i>)	- integrazione politica attorno ai valori civici cooperativi e di solidarietà - il politico (pubblico) predomina sul sociale (privato) - forte religione civica - forte partecipazione politica

L'integrazione viene inoltre garantita direttamente dalle politiche interventiste del *socialismo municipale*, tanto in ambito fiscale, allentando la pressione tributaria sui meno abbienti, quanto in ambito assistenziale, con interventi a favore dei disoccupati e dei più poveri; ma anche attraverso aiuti finanziari diretti, forniti sia alle cooperative (che ricevevano dal Comune l'assegnazione di appalti per opere pubbliche locali) sia alle Camere del lavoro, nonché attraverso il controllo, da parte del Comune, dell'edilizia scolastica e dell'istruzione elementare e per l'infanzia, che nelle zone bianche è invece gestita prevalentemente dalla Chiesa (asili parrocchiali).

Il sistema politico locale rosso costituisce, quindi, un modello di istituzione politica di tipo *integrativo*, sostenuto anche da una forte religione civile, che fa della partecipazione politica alla vita della comunità uno degli elementi distintivi (vedi i tassi di partecipazione elettorale). Anche se a partire dagli anni Settanta e Ottanta i Comuni dovranno ricorrere alla rete di associazioni rosse, come già accadeva nelle zone bianche, per garantire l'erogazione dei servizi senza gravare sul bilancio pubblico (Feltrin 1988), ciò non modificherà sostanzialmente il tipo di relazione integrativa esistente tra cittadini e istituzioni politiche locali.

A conferma della centralità della dimensione pubblica e politica su cui si fonda l'identità rossa, possono essere richiamati inoltre i tassi di partecipazione alle diverse elezioni amministrative e politiche già del periodo prefascista, da cui è possibile rilevare alcune differenze significative sulla partecipazione elettorale delle due zone: le province rosse mostrano infatti un'alta affluenza alle urne.

È interessante notare a questo proposito come l'astensionismo elettorale assuma significati simbolici diversi all'interno dei due contesti subculturali.

Per un'identità politica come quella rossa, che si riproduce essenzialmente attraverso la partecipazione e l'interesse per le vicende politiche, la protesta del dissidente del PCI generalmente non si esprime rinunciando al diritto di voto e alla partecipazione elettorale (*exit*), ma piuttosto attraverso la scheda bianca (*voice*): la scelta consapevole di un voto-non-dato al PCI. Al contrario per un cattolico del dissenso il ritiro della delega alla DC coincide tipicamente con l'astensione dal voto, con un *exit*, una non-partecipazione politica, che ha caratterizzato in diverse altre circostanze l'atteggiamento di protesta della cultura politica cattolica. Pertanto, se l'astensionismo può essere un comportamento compatibile con i valori antistatalisti della subcultura bianca (basti pensare al *non expedit*), non lo è invece con i valori essenzialmente politici della subcultura rossa, dove la partecipazione politica occupa un posto centrale nella definizione dell'identità culturale. Ecco perché il manifestarsi di comportamenti astensionisti entro un contesto subculturale rosso può acquistare un significato di forte crisi della subcultura politi-

ca, mentre non potrebbe essere letto con la stessa valenza in un contesto subculturale bianco¹⁰: si tratta infatti di due tipi diversi di comunità locale.

c) La polarizzazione bianco/rosso

Dal prospetto comparato, nel suo complesso, si può rilevare un altro dato fondamentale che va sottolineato con forza: le due subculture politiche nascono e si definiscono l'una in contrapposizione all'altra. Le componenti antagonistiche dei due sistemi di valori subculturali, che definiscono l'identità della subcultura nella logica amico/nemico, fanno emergere infatti una polarizzazione tra l'anticomunismo bianco e l'anticlericalismo rosso; la difesa del privato e del sociale (bianco), contro la priorità del politico (rosso); la difesa della tradizione cattolica, rappresentata anche dalla DC (al governo), contro il mutamento riformista degli equilibri sociali tradizionali (all'opposizione).

L'esistenza di un nemico esterno costituisce, in entrambi i casi, un elemento di coesione interna e una modalità di definizione della propria identità culturale anche in rapporto all'esterno: tale dinamica, per essere compresa, deve essere letta però nel contesto prodotto dalla polarizzazione ideologica bianco/rosso, che non può essere correttamente assimilata alla polarizzazione conservatore/riformatore o destra/sinistra, dal momento che queste ultime dicotomie connotano uno spazio politico definito in riferimento a esperienze storiche e culturali che non sono riconducibili al caso delle due subculture politiche territoriali. La polarizzazione bianco/rosso, infatti, in quanto espressione di due subculture politiche contrapposte, si distingue dalle altre tipologie poiché non ammette, né prevede, un'alternanza al governo: si tratta di due "chiese", di due "mondi" incompatibili, dove non c'è spazio per una opposizione (Riccamboni 1992) nel senso delle moderne democrazie. È evidente che le regole del gioco democratico, in questo caso, vengono sostanzialmente modificate¹¹.

¹⁰ Sul tema dell'astensionismo si veda Cartocci (1994, pp. 35-41), sul voto referendario e sul voto nelle regionali del 1990 Caciagli (1990; 1993).

¹¹ È opportuno perciò considerare i due casi *congiuntamente*: l'esistenza di una polarizzazione di questo tipo ci aiuta a comprendere infatti molte delle differenze riscontrabili tra i due casi specifici e fornisce inoltre elementi interpretativi utili per comprendere l'anomalia del caso italiano, là dove i due partiti egemoni nei due contesti subculturali, la Dc e il Pci, hanno dominato per quarant'anni l'arena politica nazionale, con una forma di "bipartitismo imperfetto" (Galli 1966) o di "pluralismo polarizzato" (Sartori 1982), che bloccava l'accesso all'alternanza di governo delle opposizioni anche, ma non solo, per ragioni di equilibrio internazionale. Si può ipotizzare infatti che, in un contesto politico in cui si contrappongono due subculture politiche territoriali mutualmente esclusive, una delle quali riesce a conquistare il centro, all'altra forza politica non rimanga altro che definirsi al di fuori dello spazio politico, come partito antisistema. La stessa dinamica che storicamente ha visto la contrapposizione tra Dc e Pci, sembra, per altri versi, quasi paradossalmente ripresentarsi, dopo il 1996, con il Pds-Ds al governo e la Lega Nord, erede della subcultura politica bianca, come partito antisistema. Secon-

Partendo da questi elementi di base che contraddistinguono i due contesti bianco e rosso, nelle analisi che seguono tenterò di avanzare alcune ipotesi interpretative, a partire dai dati elettorali più recenti, mettendo in luce i nodi problematici che le due subculture politiche si trovano a dover affrontare oggi di fronte alla sfida della modernità e della secolarizzazione culturale. Prima fra tutte la sfida della fine del comunismo, che segna una crisi, per entrambe le subculture, nel ridefinire la propria identità politica secondo altre coordinate culturali.

Non meno importanti sono, d'altra parte, sia la sfida europea sia la sfida della globalizzazione economica, che modificano la relazione centro/periferia, a cui i due contesti subculturali, oltre che il sistema politico italiano, sono chiamati a rispondere, tanto sul piano economico-produttivo, quanto sul piano della governabilità.

2.4 La parabola del voto bianco e rosso e gli effetti della caduta del comunismo

Un'analisi longitudinale del voto dal 1946 al 1992 (ultimo anno in cui erano presenti i due grandi partiti) nelle due zone così individuate ci permette di evidenziare la diversa tenuta, sul piano elettorale, delle due subculture politiche territoriali.

Nella zona bianca, e soprattutto nel Veneto¹² (Fig. 2.2) si assiste ad un andamento decrescente della Dc già a partire dalla fine degli anni Settanta: da questa mobilità elettorale, inedita per la zona bianca fino a quel momento, è possibile inferire un allentamento dei legami di appartenenza subculturali, confermato dalle ricerche che hanno messo in evidenza:

L'esistenza, in questa zona, di un processo di ridefinizione della rappresentanza politica su basi economico-categoriali che si estende agli elettori democristiani. (Triglia 1986, p. 295)

Già dagli anni Ottanta sembra delinearsi, insomma, una situazione di transizione (Diamanti, Riccamboni 1992) in cui le appartenenze tradizionali coesistono con le componenti più strumentali della delega politica che cominciano a farsi strada. Il processo di laicizzazione culturale, pur lentamente, inizia a intaccare il collante subculturale e soprattutto l'intermediazione del mondo cattolico nella delega politica alla Dc.

do questa ipotesi, quindi, il Pd si troverebbe ancora oggi a dover far fronte ad almeno due diverse dimensioni dello scontro politico: quello tra destra e sinistra, rappresentato dai due poli, e quello bianco/rosso che avrebbe come antagonista la Lega Nord.

¹² Il Veneto può essere considerato del tutto paradigmatico dell'area bianca: i dati della fig. 2.2 relativi al trend elettorale 1946-1992 della Dc veneta sono infatti praticamente coincidenti con quelli della zona bianca, cfr. Messina (1997).

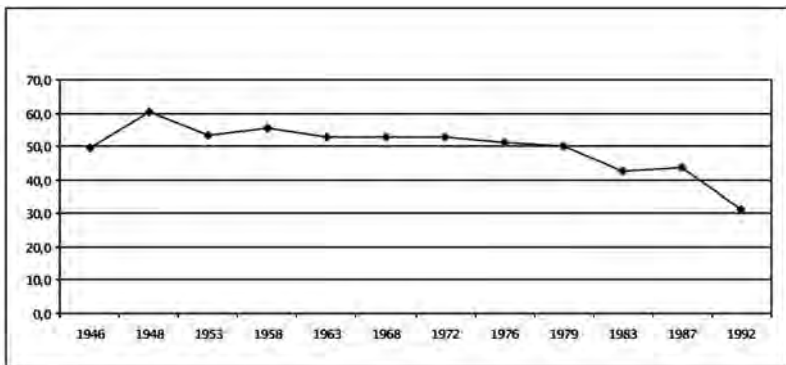
Se da una parte la rete associativa cattolica ha trovato nuove forme di espressività, come il volontariato, che sembrano differenziarsi da quelle del tessuto associativo tradizionale (Allum, Diamanti 1986), dall'altra:

L'erosione del fondamento tradizionale della delega, seppure rallentata dai caratteri dell'industrializzazione diffusa e dal ruolo della subcultura nella mediazione degli interessi, è pur sempre in corso, e rende il consenso sempre più dipendente dalla capacità di dare risposte concrete alle domande dei diversi gruppi sociali. (Triglia 1986, p. 295)

La strategia di governo locale democristiano, che privilegia politiche distributive e non-interventiste, a questo punto non è più in grado di rispondere alle domande politiche che l'ambiente sociale esprime con frequenza sempre maggiore.

Nel caso Veneto questo processo è particolarmente evidente (Diamanti, Riccamboni 1992) nella fase del doroteismo di Bisaglia (Diamanti 1988) che, spostando il meccanismo di riproduzione della delega politica su basi strumentali, avvia un processo che è destinato ad esaurirsi con la morte di Bisaglia: il processo di trasformazione è avviato, ma non c'è più nessun politico democristiano locale in grado di gestire tale mutamento mediando tra centro e periferia¹³.

Fig. 2.2 – *Il voto alla DC nel Veneto (elezioni della Camera 1946-1992)*



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero degli Interni

Dalle elezioni politiche del 1992 appariva già chiaro, infatti, come il meccanismo di riproduzione della delega si stesse spezzando. Il largo successo elettorale delle leghe proprio nelle zone più bianche del Nor-

¹³ Sulla figura di Bisaglia e sul doroteismo, si vedano inoltre Pansa (1975), Allum (1984), Diamanti, Riccamboni (1992). Questo aspetto verrà ripreso nel capitolo III.

dest, a scapito del voto della Dc, si presenta infatti come un evento clamoroso e del tutto inedito per una zona che è stata da sempre di forte tradizione bianca (Diamanti 1993). D'altra parte, come è stato messo in luce per il caso Veneto:

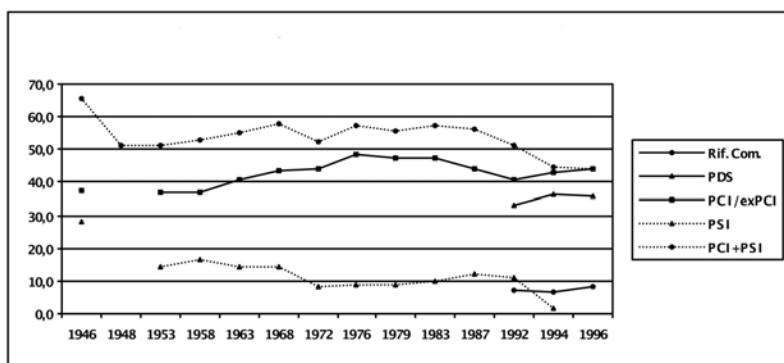
La Dc, in questo periodo, si trova, oltre che nel pieno di un conflitto interno tra le correnti, anche a confrontarsi con duri attacchi della Chiesa che, di fronte alle logiche spartitorie Dc-PSI, attacca il partito e parla attraverso i suoi massimi rappresentanti di grave degrado della politica. (Fava 2000, p. 642).

Il venire meno della delega della Chiesa segnerà, inevitabilmente, anche la fine della Dc.

Al contrario, i dati sull'Emilia Romagna¹⁴ (Fig. 2.2), mostrano invece una maggiore tenuta del PCI, assestato ancora al 44,1% dei voti nel 1987 e quindi ben al di sopra rispetto al trend dal 1946 al 1972. Ciò farebbe supporre una diversa tenuta del tessuto subculturale rosso rispetto a quello bianco. Ma già nel 1987 si cominciavano a registrare in realtà i primi cedimenti elettorali (-3%) in queste zone. Le ricerche sulla zona rossa avevano messo in luce, già nel 1986,

una perdita di centralità politica del partito rispetto al quadro prevalente della delega ideologica tradizionale [...] e una crescita di valutazioni pragmatiche e strumentali legate alla capacità del partito stesso di farsi strumento di rappresentanza di più specifici e immediati interessi economico-categoriali. (Triglia 1986, p. 271)

Fig. 2.3 – *Il voto alle sinistre in Emilia Romagna*
(elezioni della Camera 1946-1996)



Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero degli Interni

¹⁴ L'Emilia Romagna può essere considerata paradigmatica della zona rossa: i dati riportati nella fig. 2 relativi al voto alle sinistre nell'intera regione si sovrappongono, infatti, a quelli relativi alla zona rossa pubblicati in Messina (1997).

Ma è dopo la svolta del 1990 che la crisi della subcultura rossa si configura essenzialmente come «una perdita di identità politica» (Caciagli 1993, p. 82).

Con la caduta del Muro di Berlino del 1989, la fine del comunismo e del mito dell'URSS, la trasformazione del PCI in PDS e la scissione di Rifondazione Comunista, appare subito evidente che «niente sarà più come prima» (*ibidem*, p. 92). La rinuncia al nome e il venir meno del partito lasciano la base stordita e confusa (Baccetti 1991; Baccetti, Caciagli 1992).

Sul piano elettorale si assiste, per la prima volta in queste zone, a un aumento dell'astensionismo: «un colpo durissimo per uno dei canoni di comportamento della subcultura rossa: l'alta partecipazione elettorale» (Caciagli 1993, p. 91), ma nello stesso tempo si ha una maggiore tenuta, sul piano elettorale, delle formazioni che hanno ereditato i riferimenti e le appartenenze della subcultura rossa (PDS e Rifondazione) rispetto a quanto accade per la subcultura cattolica.

Le motivazioni di un tale mutamento vanno ricercate probabilmente nelle politiche locali del socialismo municipale, da sempre interventiste, e quindi sottoponibili a verifica da parte degli elettori, a differenza delle politiche locali bianche non interventiste, ma soprattutto nel diverso tipo di appartenenza politica diretta, propria della subcultura politica rossa, che ha sempre avuto «il» partito politico come punto di riferimento privilegiato per la definizione dell'identità culturale individuale e collettiva. Questi elementi connotano infatti un sistema politico locale bene integrato, anche se in fase di ridefinizione sul piano ideologico, *ma non su quello amministrativo*. Su questo punto che ritengo cruciale mi soffermerò meglio più avanti.

Nonostante gli sconvolgimenti a cui anche la subcultura rossa è sottoposta, l'andamento del voto in queste zone, soprattutto nelle aree forti dell'Emilia Romagna mostra quindi una tenuta sorprendente, specie se rapportata all'andamento del voto alle sinistre a livello nazionale.

Al contrario le province bianche, soprattutto nel Veneto, appaiono segnate piuttosto da una netta discontinuità con la storia politica precedente, che si accentuerà dopo la scomparsa della Dc dalla scena politica col contributo fondamentale della Lega Nord. La fase successiva¹⁵ (1994-2000) ci mostra infatti un'arena politica in cui competono diverse formazioni politiche, eredi per vari aspetti della tradizione bianca, come

¹⁵ I mutamenti sostanziali intervenuti a partire dagli anni Novanta rendono necessarie alcune precisazioni metodologiche. Eventi come la caduta del Muro di Berlino, la scomparsa dalla scena politica del PCI e della Dc, la riforma del sistema elettorale in senso maggioritario che ha modificato sostanzialmente non solo la competizione elettorale, ma anche le modalità di aggregazione territoriale per collegi, anziché per province, richiedono infatti una rilettura delle categorie analitiche utilizzate fino al 1992 per lo studio delle due subculture politiche. Questi elementi interrompono infatti la continuità del trend che dal 1946 ci permetteva di analizzare e comparare l'andamento del voto e la tenuta delle due subculture politiche sul piano elettorale, ma al tempo stesso offrono un'occasione di verifica delle categorie analitiche fin qui utilizzate.

le leghe (Lega Nord, Liga Veneta, Unione del Popolo Veneto) nella campagna industrializzata e, nelle città, le diverse formazioni nate dalla Dc (Partito Popolare, CCD e CDU, Patto Segni). Anche se le successive elezioni regionali del 2000 e del 2005 sembrano sancire un nuovo equilibrio elettorale nel Veneto, con la vittoria di Forza Italia quale “nuova Dc” (Fava 2000), la convivenza entro lo stesso schieramento politico delle due anime della subcultura bianca (il privato sociale dell’area cattolica) e antistatalista (il privato economico della Lega Nord) risulta essere piuttosto difficile. La crisi non avrebbe potuto essere più evidente.

Siamo evidentemente di fronte a una fase di *riaggregazione* degli interessi emergenti a livello locale, ma anche in un momento in cui la gestione del potere politico locale precedente (Dc) mostra di aver fallito su tutti i fronti, almeno per quanto riguarda la sua capacità di integrare una comunità locale che appare visibilmente frammentata e priva di un collante che riesca a darle forma. Venuta meno la mediazione della Chiesa alla Dc dorotea e fallito il progetto di Bisaglia, le zone bianche scoprono di non poter fare affidamento sulle forme tradizionalmente consolidate della politica locale: bisogna *rifondare la comunità locale*, questa volta nel senso politico e amministrativo del termine. Ma a partire da quali valori e con quali presupposti? La componente antistatalista della subcultura bianca sembra trovare espressione direttamente nella Lega Nord che si configura sempre più come “il sindacato del Nord” (Diamanti, 2003), fino a diventare, con le elezioni regionali del 2010, il partito di governo regionale, esprimendo il governatore Luca Zaia, già Ministro per l’Agricoltura dal 2008.

Dati particolarmente significativi, relativi al trend evolutivo delle parabole del voto bianco e rosso, ci vengono forniti in entrambi i casi dalle elezioni politiche a partire dal 1992. Sia nelle zone bianche sia nelle zone rosse, infatti, si assiste a un drastico calo, anche se per motivi diversi, dei due partiti tradizionalmente più forti: la Dc subisce una perdita secca del 10,7% di voti validi, attribuibile in buona misura all’avanzata delle Leghe (oltre il 18% in queste zone). Il Pds, presente per la prima volta alle elezioni politiche, dopo la scissione di Rc, subisce d’altro canto una perdita del 12,5% dei voti validi, che si riduce però al 4,2% considerando anche Rifondazione Comunista.

Il dato che però colpisce di più, come mostrano le tabelle 2.2 e 2.3, è che mentre la Dc sembra perdere la maggior parte dei voti proprio nelle province *più* bianche del Veneto (e della Lombardia), il Pds perde invece prevalentemente nelle zone *meno* rosse del modello “mantovano” (Parma -6,2%). La graduatoria per provincia, in base al decremento di voti alla Dc, fa emergere infatti in primo luogo le province di Vicenza (-18%) Bergamo (-13,3%), Treviso (-12,7%), Padova (-12,5%), Verona (-12,3%), cuore della subcultura bianca, e al tempo stesso le province in cui le Leghe acquistano maggior forza.

Diverso è invece il problema per la subcultura rossa. La tabella 2.3 mostra infatti come la scissione tra Pds e Rifondazione giochi un peso significativo nel calo del Pds in queste zone. Rifondazione sembra esprimere una fedeltà ad una tradizione, e proprio per questo nelle zone rosse, finisce col rappresentare anche un'identità locale. Mentre il Psi non sembra aver ottenuto mutamenti significativi in seguito alla svolta, il che mostra come il Psi fosse percepito, ormai da tempo, fuori dall'universo simbolico e politico della subcultura rossa, probabilmente anche perché la scelta craxiana di trasformare la delega politica su basi strumentali, passando dal voto di appartenenza al voto di scambio, ha fatto più fatica a penetrare entro il tessuto (integrativo) della subcultura politica rossa.

Tab. 2.2 – *Elezioni della Camera. Risultati percentuali della DC (1987, 1992) e della Lega Nord (1992), per provincia nella zona bianca e nel Veneto (*)*

Province	DC			Lega Nord
	1987	1992	diff.1992-87	1992
<i>Vicenza</i>	52,4	34,4	-18,0	19,6
Bergamo	46,7	33,4	-13,3	25,7
<i>Treviso</i>	45,6	32,9	-12,7	21,6
<i>Padova</i>	47,0	34,5	-12,5	14,8
<i>Verona</i>	46,3	34,0	-12,3	20,6
Sondrio	44,5	32,8	-11,7	25,9
Cuneo	41,8	30,6	-11,2	20,4
Brescia	41,8	30,9	-10,9	24,8
Como	37,3	26,9	-10,4	28,1
Asti	37,1	26,8	-10,3	18,3
Trento	43,6	35,2	-8,4	13,9
<i>Belluno</i>	35,6	27,5	-8,1	27,9
Pordenone	36,3	29,1	-7,2	18,5
Imperia	32,7	26,3	-6,4	16,7
Lucca	38,7	33,3	-5,4	4,1
Udine	36,5	31,2	-5,4	18,0
Gorizia	32,5	27,8	-4,7	12,5
L'Aquila	43,7	41,3	-2,4	1,0
<i>Venezia</i>	32,3	23,8	-8,5	13,5
<i>Rovigo</i>	35,9	29,6	-6,3	8,5

(*) Le province del Veneto sono evidenziate in corsivo. Venezia e Rovigo non fanno storicamente parte dell'area bianca

Tab. 2.3 – *Elezioni della Camera. Risultati percentuali di PCI (1987), PDS e RC (1992) e della Lega Nord (1992), per provincia nella zona rossa (modello “mantovano” e modello “reggiano”) ed Emilia Romagna (*)*

Province	PCI	PDS	RC	Diff.sx	Lega Nord
	1987	1992	1992	1992-87	1992
Mantova	34.9	20.0	6.6	-8.3	22.1
<i>Parma</i>	<i>35,9</i>	<i>21,5</i>	<i>8,2</i>	<i>-6,2</i>	<i>17,4</i>
Rovigo	31,9	18.2	7.5	-6.2	8.5
<i>Ferrara</i>	<i>43,8</i>	<i>31,5</i>	<i>7,2</i>	<i>-5,7</i>	<i>7,7</i>
La Spezia	38.4	24.0	8.7	-5.7	8.2
Pistoia	45.4	29.3	10.4	-5.7	4.1
<i>Modena</i>	<i>49,0</i>	<i>36,7</i>	<i>7,1</i>	<i>-5,2</i>	<i>10,8</i>
Pisa	44.4	29.5	10.4	-4.5	3.7
Grosseto	40.1	27.3	8.6	-4.2	2.5
<i>Ravenna</i>	<i>46,2</i>	<i>34,6</i>	<i>7,4</i>	<i>-4,2</i>	<i>6,0</i>
<i>Reggio Emilia</i>	<i>49,7</i>	<i>37,7</i>	<i>7,8</i>	<i>-4,2</i>	<i>10,1</i>
Pesaro-Urbino	42.1	30.2	8.1	-3.8	1.8
<i>Forlì</i>	<i>42,5</i>	<i>31,7</i>	<i>7,0</i>	<i>-3,8</i>	<i>5,9</i>
Firenze	46.1	33.2	9.1	-3.8	2.8
Terni	42.9	29.8	9.5	-3.6	0.7
Arezzo	44.0	29.8	10.7	-3.5	2.4
<i>Bologna</i>	<i>45,8</i>	<i>36,7</i>	<i>6,1</i>	<i>-3,0</i>	<i>7,7</i>
Livorno	49.3	35.9	10.5	-2.9	2.5
Siena	53.0	39.6	10.5	-2.9	2.2
Perugia	42.3	30.3	10.6	-1.4	1.3
<i>Piacenza</i>		<i>16,8</i>	<i>7,3</i>		<i>9,6</i>

(*) Le province dell'Emilia Romagna sono state evidenziate in corsivo. Piacenza non fa parte dell'area rossa ma dell'area laico-socialista.

Trattandosi di un'appartenenza politica diretta, il calo percentuale si presenta più contenuto rispetto alle zone bianche e sembra colpire soprattutto le province meno rosse del modello “mantovano” (subcultura di classe), cioè Mantova, Rovigo, Parma, territorialmente più vicine alle zone bianche, ma anche tradizionalmente meno vicine alla subcultura territoriale rossa, e quindi anche relativamente più influenzabili dal fe-

nomeno delle Leghe, ma in misura comunque molto inferiore alle zone bianche.

Le zone tradizionalmente più rosse del modello “reggiano” presentano invece le percentuali più alte ottenute da Rifondazione, come Siena e Livorno, e una variazione percentuale molto contenuta del calo complessivo (-2,9%). Da ciò si può ipotizzare una maggiore tenuta della subcultura territoriale rossa, che seppure indebolita dalla svolta del Pds, resta ciò nondimeno polarizzata attorno all’area della sinistra storica con la quale si identifica, contrapponendosi alle forze di centro-destra.

Come si è detto, possiamo attribuire in buona misura i forti cambiamenti registrati nelle elezioni del 1992 alla caduta del Muro di Berlino del 1989 e alla fine del comunismo. Da questo momento, infatti, viene meno uno dei presupposti fondamentali che aveva caratterizzato la contrapposizione ideologica e le appartenenze politiche delle due subculture: comunismo *vs.* anticomunismo. Ma come viene elaborata nei due contesti subculturali questo fattore di crisi?

2.4.1. Persistenze e mutamenti delle matrici subculturali bianche nel Veneto

Nelle zone bianche la componente più rappresentativa del tessuto socio-economico della zona, quello della piccola e media impresa della campagna industrializzata, aderisce alle Leghe che si affermano come espressione diretta del “localismo antistatalista” tipico della subcultura bianca, privata però della mediazione del mondo cattolico. Da questo momento appare chiaro che il rapporto di delega politica del mondo cattolico con la Dc si è esaurito. La Dc mostra di non essere più in grado di tutelare gli interessi locali presso il governo centrale, né di garantire “governo locale”.

Casi emblematici di questa realtà locale sono i paesini della campagna industrializzata come Zermeghedo (Diamanti 1996b) o, come ricorda Stella (1996), il comune di Rossano Veneto in provincia di Vicenza: 6.532 abitanti e 900 imprese, pari a 1 impresa ogni 7 abitanti, una ogni due famiglie; disoccupazione inesistente, scolarizzazione bassissima (che valore può avere la scuola se si può guadagnare subito uno stipendio?); depositi bancari stimati intorno ai 400 miliardi di Lire nel 1994, circa 60 milioni pro-capite, ma in paese non c’è un cinema, non c’è una libreria o un impianto sportivo per i giovani, non ci sono più neanche quelli parrocchiali. Fino al 1987 la Dc aveva a Rossano Veneto il 70% dei voti, con 14 consiglieri su 20.

Solo che l'individualismo pseudo-calvinista si vedeva anche lì: ognuno faceva politica per farsi i propri affari. Risultato: vent'anni di furibonde lotte intestine fino alla totale paralisi. Un caos da *Far West* dove nulla veniva progettato e tutto era lasciato al caso. Risultato: *de-regulation* totale. (...) Adesso il panorama è stato sconvolto: Mamma Chioccia è stata spazzata via (sostituita dalla Lega che nella primavera del '96 ha preso il 42%) e i Popolari arrivano a circa una quindicina di iscritti. Umiliante. (Stella, 1996, p. 59)

Gli eredi della Dc e della cultura politica cattolica in queste zone, quindi, sono stati spazzati via: se nelle elezioni del 1994 il Ppi raggiungeva in Veneto il 15,6%, passando dal 18,2% nei comuni con meno di 3.000 abitanti al 12,6% nei comuni con più di 20.000, nel 1996 sempre in Veneto Ccd-Cdu ottengono il 5,4% dei voti, i Popolari di Prodi l'8,1% e la Lista Dini il 5,2%: una frammentazione che fa pensare all'esaurirsi delle vecchie forme di appartenenza subculturale cattolica.

Analizzando il voto della Lega Nord riemerge invece, con tutta la sua forza, la frattura fra città e campagna industrializzata che abbiamo visto essere stata una costante caratteristica della zona bianca¹⁶.

Ciò che possiamo rilevare per le aree del Nord Est è, insomma, una nuova forma di appartenenza politica, quella alla Lega, soprattutto nella campagna industrializzata, come risultante di ciò che rimane della subcultura politica territoriale bianca, spogliata della componente cattolica. Ma a questo punto sarebbe opportuno, forse, cambiare anche il nome di questo nuovo tipo di subcultura politica territoriale, cominciando ad analizzare gli elementi caratteristici che sembrano persistere nell'articolazione dell'offerta politica della Lega e che possono essere così sintetizzati:

- la frattura centro/periferia, che si radicalizza nel progetto federalista prima e secessionista poi e, infine, della *devolution* sul modello scozzese, che si manifesta in modo significativo nella frattura città/campagna industrializzata;
- la mediazione degli interessi su "base localistica" della piccola e media impresa di queste zone;
- un linguaggio, ereditato dalla destra cattolica, che si richiama all'anticomunismo, al solidarismo minimale, al liberismo, al non interventismo dello Stato e alla rivolta fiscale (significativamente questi elementi vengono spesso sovrapposti);
- un sistema di valori neomaterialista (privato economico), ben lontano dai valori postmaterialisti delle culture più secolarizzate (Inglehart

¹⁶ Nelle elezioni alla Camera del 1996 la Lega Nord in Veneto raggiunge il 35% dei voti nei Comuni con meno di 3.000 abitanti, ma la percentuale scende al 19,1% nei Comuni con più di 20.000 abitanti. Nelle città sembra prevalere infatti un voto più secolarizzato che si rivolge piuttosto a Forza Italia (18%), al Pds (15,2%) e ad An (15%). Per un aggiornamento di questi dati elettorali cfr. Riccamboni, Baccetti (2009).

1993) e che si distanzia sempre di più anche dal linguaggio e dai valori dell'associazionismo cattolico (vedi ACLI) e del volontariato, presente invece soprattutto nelle aree urbane (privato sociale).

I riferimenti attorno a cui sembra ristrutturarsi la comunità locale del cuore delle zone bianche della campagna industrializzata sono perciò quelli della subcultura politica territoriale nella sua componente *antistatalista* centrata sul "privato economico", che si va differenziando sempre di più dalla componente propriamente "bianca" (cattolica), centrata sul "privato sociale". Per non appesantire la terminologia e rendere più fluido il discorso, continuerò a chiamare "subcultura bianca" (contrapposta a quella "rossa") sia la componente (antistatalista) che esprime i valori del privato economico, sia la componente (cattolica) che esprime i valori del privato sociale, tenendo conto tuttavia, da ora in avanti, che dalla stessa matrice subculturale bianca oggi emergono due diverse anime, con sistemi di valori spesso divergenti e, soprattutto, con capacità diverse di interagire con l'attore politico locale, espressione di due diversi tipi di "antistatalismo".

Se queste ipotesi sull'identità culturale della Lega Nord risultassero confermate, come sembrano mostrare i dati dell'analisi ecologica del voto in Veneto (Diamanti 1993, 2003), si potrebbe spiegare, in questo modo, anche perché la Lega Nord, quale espressione della subcultura politica bianca, non ha avuto facile accesso nelle zone rosse, poiché faceva riferimento a valori e a linguaggi inconciliabili con la tradizione rossa (polarizzazione bianco/rosso: l'antistatalismo si contrappone nettamente al socialismo municipale). Questo nonostante i tentativi di Bossi di penetrare nelle zone rosse e di porre a Mantova la sede del parlamento del Nord.

2.4.2. Persistenza e mutamenti delle matrici subculturali rosse in Emilia Romagna

Nelle zone rosse lo choc culturale conseguente alla caduta del Muro di Berlino, colpisce invece direttamente l'identità politica rossa, privando l'universo simbolico subculturale di una componente fondamentale: il mito dell'URSS e la sua proiezione internazionalista (Baccetti, Caciagli 1992). Ma proprio per la sua specifica dimensione di identità pubblica e collettiva, tale crisi non poteva essere affrontata a livello individuale, ma doveva farsene carico il PCI, modificando e ridefinendo le sue coordinate ideologiche di base. La svolta del 1990 può essere spiegata quindi, in questo senso, come una risposta alla crisi del comunismo, da gestire a livello locale (bianco/rosso), ma anche a livello nazionale (destra/sinistra).

Si può sostenere che Pds e Rifondazione Comunista, e adesso il Pd, si siano trovati di fatto a dover articolare il processo di transizione e di

secolarizzazione della cultura della sinistra, facendo fronte a esigenze, riferimenti e linguaggi contestualmente diversi (locale, nazionale e internazionale), nel tentativo di orientare l'elettorato verso lo stesso Polo progressista, schierato "contro" il Polo conservatore, ma anche contro la Lega Nord. Tuttavia, in questo processo di ridefinizione, il Pds, ancor più di Rifondazione, si è trovato ancora una volta, come già era accaduto con Togliatti nel secondo dopoguerra, di fronte a un problema di fondamentale importanza: definirsi come il partito che rappresenta gli interessi locali, specifici della subcultura politica territoriale rossa (il modello "emiliano" di partito¹⁷) o proporsi, invece, come partito progressista nazionale, oppure operare nei due livelli, locale e nazionale, contemporaneamente, come già accadeva al Pci e alla Dc.

Con la vittoria della sinistra nelle elezioni politiche del 1996, per la prima volta nella storia politica italiana, le forze politiche espressione della subcultura rossa hanno assunto responsabilità di governo a livello centrale, creando le condizioni per un diverso rapporto di mediazione tra centro e periferia nelle zone rosse (dove per "centro" bisogna considerare adesso non più solo la dimensione nazionale, ma anche quella europea). Come è stato messo bene in luce a questo proposito, con il Pds al governo del paese:

È finita quella splendida separatezza che consentiva al partito di essere contemporaneamente 'dentro' il potere (quello locale) e 'contro' il potere (quello romano). Oggi il giochino d'equilibrio non è più possibile perché il partito è 'il' potere. Comincia ad assumere anch'esso la stazza e la pesantezza di una chiesa. (Rumiz 1997, p. 91)

L'Emilia Romagna deve affrontare quindi un cambiamento epocale. Da una parte si trova ad avere, per la prima volta, una posizione privilegiata nella mediazione degli interessi locali con il governo centrale, dall'altra, proprio per questo, si trova a dover ridefinire la propria identità politica "antagonista" dovendo riposizionarsi rispetto al governo centrale. A ciò va aggiunto, inoltre, che il trasferimento di parte della classe politica emiliana da *Bologna a Roma*¹⁸ se, da una parte, sembra aver avvantaggiato la Regione, dall'altra ha costituito invece un problema significativo per il ricambio della classe politica regionale

¹⁷ Il Pci di Togliatti aveva adottato, infatti, una strategia nazionale compatibile con il modello emiliano di partito: una strategia che, per un partito che stava all'opposizione, poteva essere agevolmente seguita. Ma il problema si ripropone con maggior forza nel momento in cui, nel 1996, il Pds diventa partito di governo con una forza elettorale ridotta e deve governare in una situazione economica e sociale deteriorata, anche in contesti che non solo dotati di modelli istituzionali integrativi e, quindi, non compatibili con il modo di regolazione emiliano.

¹⁸ Parafrasando un saggio di Diamanti e Mannheim (*Milano a Roma*, 1994) potremmo definire così la problematica che si è aperta per l'Emilia Romagna e per il sistema politico italiano con i due Governi dell'Ulivo di Prodi.

proprio perché, trattandosi di un modello istituzionale integrativo, un drastico cambio della classe dirigente costituisce un tipico fattore di crisi istituzionale (March, Olsen 1989). Così se, da un lato, si può ritenere che le leggi di riforma Bassanini, varate dal 1997 in poi, abbiano preso a modello il sistema amministrativo emiliano-romagnolo, tradizionalmente caratterizzato dai più alti rendimenti istituzionali d'Italia (Putnam, Leonardi, Nanetti 1985), avvantaggiando così le Regioni rosse, dall'altro il cambiamento al vertice della classe politica regionale ha tuttavia messo in luce il problema del reclutamento politico delle nuove leve all'interno del partito.

2.5 L'eredità delle subculture territoriali politiche bianca e rossa

L'analisi fin qui condotta permette di rilevare gli elementi di mutamento e di persistenza che hanno caratterizzato le due culture politiche locali per tutti gli anni Novanta, soprattutto in Veneto e in Emilia Romagna, che per certi versi sembrano confermare le identità politiche e culturali più antiche e consolidate nel territorio. Ma dopo circa un ventennio dalla fine della cosiddetta Prima Repubblica, e quindi dalla fine dei due maggiori partiti, cattolico e comunista, e del contesto socio-culturale, economico e istituzionale che ha segnato la storia italiana fino ai primi anni Novanta del Novecento, cosa resta oggi delle due subculture politiche territoriali bianca e rossa?

Questo quesito è stato oggetto, in particolare, di una ricerca comparata¹⁹ che ha permesso di aggiornare i dati sul tema, focalizzando l'attenzione su quegli aspetti delle due culture politiche locali che hanno mostrato di essere del tutto scomparsi, ma anche di quegli aspetti particolarmente persistenti, nonostante le sfide sferrate dai processi di globalizzazione dell'economia, di trasformazione delle società locali sempre più multiculturali e di europeizzazione dei sistemi politici regionali. Il quesito di ricerca tuttavia non ha trovato risposte univoche e, anzi, ha prodotto un interessante dibattito al quale anche questa ricerca intende contribuire.

Se, da un lato, autori come Mario Caciagli (2009), facendo riferimento essenzialmente agli aspetti propriamente rituali e associativi delle due subculture politiche, ritengono che le due subculture politiche

¹⁹ Mi riferisco alla ricerca PRIN *L'eredità delle subculture politiche rossa e bianca in Italia*, coordinato da Mario Caciagli. L'unità di ricerca dell'Università di Padova, coordinata da Gianni Riccamboni, ha lavorato sul tema *Fine o riconversione della "subcultura bianca"*? con la partecipazione di Patrizia Messina, Marco Almagisti, Egidio Comelli e Maurizio Mischi. L'unità di ricerca dell'Università di Firenze, coordinata da Mario Caciagli, ha lavorato sul tema *L'eredità della subcultura rossa in Toscana*, con la partecipazione di Carlo Baccetti e Massimo Carrai. Cfr. Baccetti, Messina (2009).

territoriali si siano sostanzialmente esaurite, altri autori come Diamanti (2009; 2010), Floridia (2010; 2011) ritengono invece che l'eredità delle due subculture possa essere ancora ben visibile e che debba essere ricercata in altri elementi quali il comportamento elettorale, ma soprattutto le diverse culture di governo locali, correlate a due diversi modi di regolazione dello sviluppo locale (Messina 2005b; Messina, Baccetti 2009).

Sul piano elettorale, per esempio, è possibile rilevare una singolare persistenza del comportamento di voto su basi territoriali, al punto che, come ha messo in luce Diamanti (2010, p. 47): «L'eredità delle subculture politiche, al loro interno, appare ancora ben visibile».

La figura 2.4 mostra una evidente continuità tra la Prima e la Seconda Repubblica²⁰, attraverso la continuità del voto tra le zone bianche della Dc del 1948 e le zone di forza della Lega Nord del 2008.

Fig. 2.4 – *Zone di forza del voto alla Dc nel 1948 (zona bianca) e del voto alla Lega Nord nel 2008*



Fonte: Diamanti (2010), p. 48.

Allo stesso modo, la Fig. 2.5 mostra un'altrettanto evidente continuità tra le zone di forza del Pd nel 2008 con quelle del Pci nel 1953 e del Pds nel 1992 e nel 1996.

Ciò che questi dati permettono di rilevare, piuttosto, è che «il» problema del Pd sembra essere proprio dovuto alla scarsa capacità di «sottrarsi all'eredità (e al vincolo) che lo saldano con il territorio», tanto da «rimanere attaccato alle radici forti – troppo forti – che lo saldano al retroterra comunista, senza allargare altrove, in misura altrettanto significativa la sua base» (*Ibidem*, p. 53).

²⁰ Va precisato che, contrariamente alla fig. 2.1, nelle fig. 2.4 e 2.5 viene raffigurato solo l'indicatore elettorale, pertanto si può parlare più correttamente di zona elettoralmente omogenea, piuttosto che di subcultura politica territoriale.

Così, se l'area bianca appare sostanzialmente cambiata dopo la scomparsa della DC, espressione di un indebolimento del sistema di valori cattolico (anche se l'associazionismo volontario di matrice cattolica rimane diffuso sul territorio), non per questo il voto in queste zone è divenuto instabile e frammentato. Anzi, è proprio nelle zone pedemontane, roccaforte della DC negli anni Sessanta, che la Lega Nord ottiene i risultati più importanti, cosicché possiamo affermare:

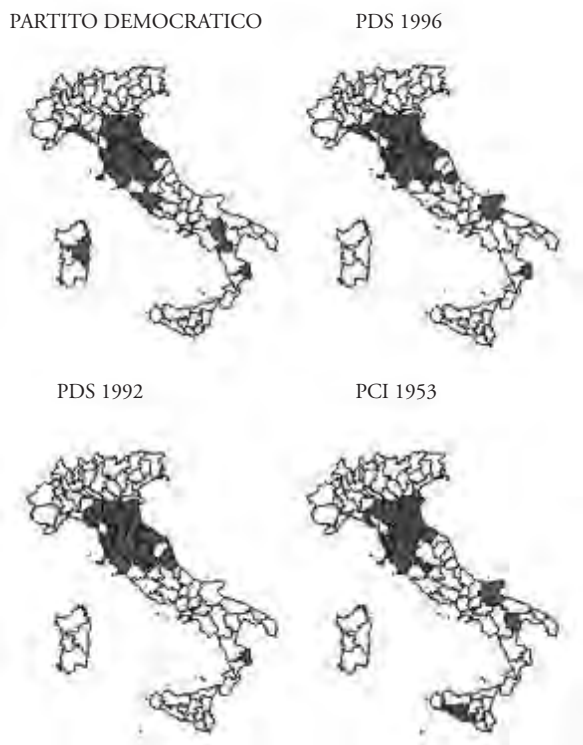
La zona bianca è diventata verde. È antipolitica e antistatalista come prima. Anche se affida la propria rappresentanza a un soggetto politico specializzato nella rivendicazione invece che nella mediazione. (Diamanti, 2010, p. 56)

Al contrario, l'area rossa continua a mantenere la sua specificità, essendo l'area con la maggiore forza elettorale dei partiti di centro-sinistra qual è oggi il PD.

Tuttavia, nonostante gli eredi del PCI abbiano costituito un nuovo soggetto politico insieme ai post-democristiani (di sinistra), il PD appunto, le province dove ottengono i risultati migliori si condensano ancora qui. Nelle regioni dell'Italia centrale. Proprio come un tempo. (*ivi*)

A una lettura più attenta del comportamento elettorale, tuttavia, oltre alle zone elettoralmente omogenee, vanno rilevati anche altri elementi che risultano essere invece in forte discontinuità soprattutto con la subcultura rossa del modello emiliano: da una parte l'aumento progressivo dell'astensionismo elettorale che, nelle elezioni politiche per la Camera del 2008, raggiunge il 15,3% in Veneto e il 13,8% in Emilia Romagna e, nelle elezioni regionali del 2010, raggiunge il 33,6% in Veneto e il 31,9% in Emilia Romagna. Un dato del tutto inedito, soprattutto per le zone rosse.

Si può ipotizzare che lo stile decisionale-amministrativo *interventista* risponda adeguatamente all'esigenza dell'attore politico "rosso" di allocare risorse, e quindi di regolare il conflitto sociale, attraverso l'azione politica pubblica orientata, per esempio, alla produzione di beni pubblici, attribuendo alle istituzioni politiche locali un ruolo attivo e propositivo di erogazione di servizi *erga omnes* (socialismo municipale), un ruolo che conferisce autorità all'istituzione politica locale. Si tratta, infatti, di una modalità di azione che utilizza come strumenti fondamentali di regolazione la programmazione e politiche di tipo redistributivo e produce, da una parte, un modello istituzionale di tipo *integrativo*, orientato cioè al perseguimento dell'interesse generale e dei diritti di cittadinanza e, dall'altra, un sistema locale tendenzialmente centrato sulle istituzioni politiche locali.

Fig. 2.5 – Zone di forza del PD nel 2008 (e dei suoi “antenati”)²¹

*Fonte: Diamanti (2010), p. 48.

Il comportamento elettorale, quindi, nonostante la tenuta del PD, che in Emilia Romagna continua a rimanere chiaramente il partito di maggioranza, mostra evidenti segni di crisi della subcultura rossa.

Ma c'è un'eredità delle due subculture politiche ancora più significativa che deve essere considerata: quella della cultura di governo locale, dei modelli istituzionali forgiati dalle prassi amministrative consolidate localmente e dei modi di regolazione ereditati dalle matrici delle due subculture politiche che entrano a far parte del “senso comune” dei contesti locali: un fattore che probabilmente può aiutare a spiegare anche la persistenza dei comportamenti di voto a favore del PD.

Se, nel caso delle zone rosse, sono infatti in primo luogo i *governi locali* a riprodurre e valorizzare il tessuto associativo e i valori “integrativi” della cultura locale, nel caso delle aree bianche-antistataliste «la Lega

²¹ Le zone di forza comprendono il 25% delle province in cui il partito ottiene le percentuali più elevate. Per ragioni di omogeneità la base territoriale considera l'assetto a 103 province, che esclude le sette province di recente costituzione. Sono state inoltre escluse dalle elaborazioni le province di Aosta e Bolzano.

Nord usa il legame locale come strumento di antagonismo e di appartenenza (enfaticizzando) il mito della comunità contro la minaccia della globalizzazione e del centralismo romano» (Diamanti, 2010, p. 57).

Ciò che con questa ricerca comparata cercherò di sostenere è che la principale eredità delle due subculture politiche si può riscontrare, essenzialmente, nei due diversi modi di regolazione dello sviluppo locale che, ancora oggi, caratterizzano i due contesti regionali. A cominciare dalla diversa cultura di governo locale e dal diverso stile amministrativo che, come vedremo nel prossimo capitolo, hanno contribuito a forgiare modelli istituzionali differenti.

CAPITOLO TERZO

Regolazione politica e modelli istituzionali aggregativo e integrativo: una comparazione per contesti regionali

3.1 Modelli istituzionali aggregativo e integrativo e politiche pubbliche

Approfondendo la comparazione tra le aree bianche e le aree rosse, sulla base dei suggerimenti neo-istituzionalisti e della teoria della regolazione, è possibile cogliere la rilevanza di una variabile fondamentale che aiuta a spiegare in buona misura le maggiori differenze tra gli output prodotti dai due governi locali: si tratta del diverso *stile amministrativo* e di governo locale (non interventista/interventista) correlato tanto al diverso orientamento ideologico, quanto al diverso modo di interpretare il ruolo della politica da parte dello stesso attore politico e degli altri attori (antistatalismo/municipalismo).

In questo senso lo stile amministrativo e lo stile decisionale prevalenti (*policy style*) con i quali il governo locale affronta e gestisce le *issues* politiche, costituiscono un'interessante "regola del gioco istituzionale", poiché si tratta di un modo di procedere condiviso dagli attori e stabilizzato nel tempo che contribuisce, da un lato, a regolare i comportamenti sociali, riducendo l'incertezza e, dall'altro, a produrre valori simbolici ad essi collegati. Si può quindi sostenere che lo stile decisionale e amministrativo contribuiscano a consolidare la costruzione sociale della relazione tra istituzioni e contesto sociale, attraverso ciò che March e Olsen (1989) chiamano «l'istituzionalizzazione del significato» (*Ibidem*, p. 71). Un'istituzionalizzazione che finisce col diventare anche "senso comune".

Sull'altro versante, si può ipotizzare che lo stile decisionale-amministrativo *non-interventista* sia, invece, coerente con il sistema di significato della subcultura bianca del localismo antistatalista che ha nella rete

della comunità locale (cattolica, ma non solo) il luogo di regolazione del conflitto sociale, mentre vede l'ambito politico con una certa diffidenza, concependolo più come un luogo di scambio da cui la comunità locale può ricavare risorse adeguate alla propria riproduzione in cambio di consenso politico. Si tratta, infatti, di una modalità di azione che fa scarso uso della programmazione come strumento di regolazione, privilegiando politiche di tipo distributivo, e produce, da una parte, un modello di istituzione di tipo *aggregativo*, orientato alla difesa di interessi locali particolaristici e quindi all'idea di politica come scambio e, dall'altra, un sistema locale tendenzialmente policentrico. Poiché il compito di assicurare la produzione di beni pubblici è affidato alla rete comunitaria locale, in questo caso le istituzioni politiche locali godono di un'autorità e di un prestigio minori del caso precedente. Più che di beni pubblici, in questo caso, è opportuno parlare di 'beni comuni'.

Per formulare in modo più compiuto queste ipotesi possiamo richiamare quanto affermano March e Olsen a proposito della contrapposizione tipologica tra modello istituzionale aggregativo e integrativo:

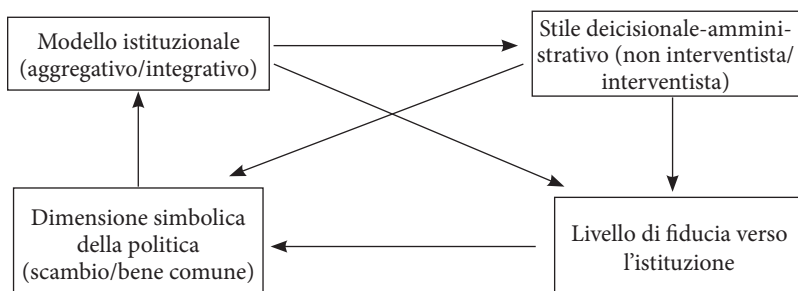
Nei processi aggregativi la leadership implica la mediazione fra coalizioni e interessi. In un processo integrativo la leadership implica un'amministrazione fiduciaria di tradizioni sociali e bisogni futuri, e per di più comporta un ruolo educativo. [...] Le teorie dell'aggregazione considerano le politiche pubbliche e l'allocazione delle risorse come il risultato fondamentale di un processo politico. Le teorie dell'integrazione considerano come risultato primario lo sviluppo di un sistema politico dotato di scopi e valori condivisi. (March e Olsen, 1989, p. 178-79)

La relazione di interdipendenza tra modello istituzionale (aggregativo/integrativo) e stile decisionale-amministrativo (interventista/non interventista) può essere perciò così schematizzata (Fig.3.1), tenendo conto della specificità del contesto culturale di riferimento.

Nell'ambito delle due subculture politiche territoriali bianca e rossa si possono individuare quindi due diversi modelli istituzionali prevalenti, le cui differenze più significative sono state ricostruite, in senso idealtipico¹, nella Tab. 3.1. Essi sono espressione, a loro volta, di due diversi *modi di regolazione*, ovvero di due modi diversi di concepire il ruolo dell'attore politico locale nel processo di regolazione.

¹ Le due subculture, ovviamente, presentano sfaccettature molto più complesse ed articolate; lo schema analitico qui proposto intende essere, pertanto, come ricordato nell'Introduzione, una stilizzazione idealtipica in senso weberiano degli elementi che, ai fini della ricerca, ho ritenuto più utili per la comparazione.

Fig. 3.1 – Processo di strutturazione dell'istituzione e di istituzionalizzazione del significato



Tab. 3.1 – Modelli istituzionali e modi di regolazione politica delle subculture bianca e rossa

Istituzione Cultura politica	Modello istituzionale	Stile decisionale -amministrativo (<i>policy style</i>)	Dimensione simbolica trasmessa	Livello di fiducia verso l'attore pubblico	Tipo di sistema politico regionale
Subcultura bianca	Aggregativo	Non interventista	Politica come scambio o mediazione	Basso	Debole
Subcultura rossa	Integrativo	Interventista	Politica come perseguimento dell'interesse generale	Alto	Forte

Più in generale (Tab. 3.2), possiamo sostenere che i due modelli istituzionali-tipo vengano riprodotti da politiche pubbliche che, nel caso di istituzioni aggregative, tendono ad assicurare le dotazioni di gruppi particolari (*sostegno specifico*) e sono correlate a un'idea di politica come scambio di interessi, mentre, nel caso di istituzioni integrative, tendono a garantire le preferenze condivise (*sostegno diffuso*) e sono correlate a un'idea di politica come perseguimento dell'interesse generale. Come già suggerito dall'approccio sistemico (Easton 1953), le istituzioni sono quindi anche il risultato di politiche pubbliche orientate o verso la comunità (*integrative*) o verso una sua parte (*aggregative*) e in questo risultano essere, al tempo stesso, causa ed effetto delle interrelazioni degli attori in gioco.

Tab. 3.2 – *Relazione tra istituzioni aggregative e integrative, politiche pubbliche e pratiche di governance*²

Tipo di istituzione	Prevalenza di <i>policies</i> che favoriscono	Idea di politica	Pratica di <i>governance</i>
Aggregativa	Sostegno specifico e interessi particolari (politiche distributive)	Scambio di interessi	Negoziazione
Integrativa	Sostegno diffuso e valori condivisi (politiche regolative e redistributive)	Perseguimento dell'interesse generale	Concertazione

Fonte: nostra elaborazione

Nel caso del Veneto bianco, va sottolineato, la funzione integrativa è stata svolta storicamente dalla Chiesa cattolica e dalle reti associative che costituivano la sua base sociale. Ciò ha creato le condizioni per un peculiare modo di regolazione che ha fortemente attenuato la dimensione aggregativa delle istituzioni politiche locali, almeno fino a quando l'egemonia cattolica ha retto. Oggi, in seguito al processo di secolarizzazione da un lato e alla crisi finanziaria dall'altro, le istituzioni politiche faticano in questo contesto a garantire l'integrazione sociale.

A proposito dei livelli di fiducia verso le “istituzioni pubbliche” è interessante notare che, come hanno messo in luce le interviste effettuate nei due contesti regionali durante la ricerca, ciò che risulta essere del tutto diversa è proprio l'accezione del termine “*pubblico*” o “istituzione pubblica”: nel contesto veneto (antistatalista) esso assume una connotazione negativa quando si riferisce sia a “statale”, o anche a “politico”, e in alcuni casi agli enti locali, mentre acquista una connotazione positiva se si riferisce a “sociale” (associazionismo di categoria o associazionismo volontario). Nel contesto emiliano, invece il termine “pubblico” coincide, quasi sistematicamente, con il termine “statale” o, meglio, con un'istituzione politica locale (Regione, Provincia, Comune), ma anche

² Come mette in evidenza L. Bobbio, nel caso del *negoziato* e della votazione le preferenze degli attori vengono aggregate o sommate: in entrambi i casi «l'elettore e il negoziatore non sono tenuti a giustificare le loro preferenze; si limitano a manifestarle» (Bobbio 2002, p. 104). Al contrario, nel caso della *concertazione* gli attori sono tenuti invece ad argomentare le loro posizioni, a discutere sugli obiettivi e sui mezzi per raggiungerli e possono anche cambiare opinione rispetto alle posizioni di partenza. Cfr. L. Bobbio (2002) e (2007).

con il termine “politica”, ed è connotato sempre in termini positivi così come, per esempio, il termine “partecipazione politica”.

Allo stesso modo, alcune ricerche sul livello di fiducia verso le istituzioni locali, misurato attraverso il giudizio espresso dai leader locali sul grado di influenza esercitata da varie istituzioni a livello regionale (Diamanti 1998), hanno fatto emergere come già nel Veneto degli anni Novanta, a differenza di quanto si osservava negli anni Ottanta (Bagnasco Trigilia, 1984), non figuravano né organizzazioni né leader a cui venga riconosciuto un ruolo prevalente decisivo: «C'è una gerarchia asimmetrica fra organizzazioni e persone. Fra le persone prevalgono le figure ‘istituzionali’ (presidente di Regione e Provincia), mentre fra le organizzazioni prevalgono le categorie imprenditoriali» (Diamanti 1998, p. 26). La graduatoria mostra infatti al primo posto le organizzazioni degli artigiani, della piccola impresa, seguiti dalle associazioni degli imprenditori e subito dopo dalla Chiesa. A distanza figurano poi la Lega Nord e Forza Italia, i sindacati confederali e le associazioni di volontariato. Come ha messo in luce ancora Diamanti (1998, p. 28): «Ciò riflette - e ribadisce - la forza delle imprese e delle categorie sul piano della rappresentanza e della rappresentazione, oltre che sul piano economico; ma è, altresì, un segno ulteriore della debolezza del sistema politico e partitico locale». Inoltre, potremmo aggiungere, la gerarchia asimmetrica fra “figure istituzionali” e organizzazioni può essere indice, ed effetto nel lungo periodo, di un uso del potere politico orientato verso forme di scambio. Sembra perciò che la quantità di fiducia riservata alle istituzioni politiche locali, accumulata nella fase dell'egemonia cattolica e del fondamento ideologico della delega, si sia consumata, fino ad esaurirsi, per incapacità delle istituzioni stesse di riprodurre risorse di consenso e legittimazione.

Per l'Emilia Romagna disponiamo di diversi dati relativi alla partecipazione politica, confermati da alcuni sondaggi (Leonardi, Nanetti 1991; Barbagli, Pisatti 1995; Barbagli e al. 1998), che attestano invece l'elevato livello di partecipazione degli emiliano-romagnoli alla cosa pubblica: l'Emilia Romagna si è caratterizzata, infatti, anche in tempi recenti (Baldini, Bolgherini, Dallara, Mosca 2009; Cartocci 2007), per avere livelli di fiducia verso le istituzioni politiche, soprattutto quelle locali come il Comune, tra i più alti d'Italia.

Si può sostenere, perciò, che la tradizione del socialismo municipale abbia contribuito ad alimentare un forte sostegno diffuso verso le istituzioni politiche locali governando, così, la frattura centro/periferia della subcultura rossa grazie ad uno stile amministrativo che ha preso a modello le regole del gioco democratico, pur facendo riferimento ad un'ideologia antisistema. Al contrario, nel Veneto il governo locale bianco, pur avendo avuto accesso privilegiato presso lo Stato centrale, non è riuscito a modificare il sistema di valori antistatalista e di diffi-

denza verso la politica, anzi, negli ultimi anni l'antistatalismo sembra essersi rafforzato in alcune sue componenti.

Questa fondamentale differenza tra i modelli istituzionali, uno orientato verso il privato economico e il privato sociale, l'altro verso il politico, che caratterizzano le due subculture politiche antistatalista e municipalista, si manifesta concretamente, secondo la mia ipotesi, in due diversi stili amministrativi che rimandano, a loro volta, a due diverse concezioni di governo locale. Ciò permette di articolare la comparazione mettendo in luce due diversi modi di regolazione che richiedono una maggiore attenzione alle differenze degli aspetti istituzionali, oltre che culturali, della politica locale.

La ricerca proverà a controllare queste ipotesi attraverso la comparazione delle pratiche istituzionali regionali dell'Emilia Romagna e del Veneto, ritenendo che i due contesti regionali siano caratterizzati da due diversi modi di regolazione, ognuno a suo modo coerente con il contesto istituzionale e culturale di riferimento. Questo ci permetterà di mettere in luce le diverse risposte che i due modelli istituzionali e di regolazione sono in grado di fornire alla sfida della globalizzazione e dell'europeizzazione allo sviluppo locale.

È questa diversa modalità di regolazione politica nei due contesti, correlata tanto alla differenza del rendimento istituzionale quanto al diverso grado di 'civismo' della comunità locale, messa in luce dalle due subculture politiche territoriali, che deve essere, quindi, analizzata più a fondo.

3.2 Regioni e modi di regolazione dello sviluppo locale

Uno dei problemi metodologici più rilevanti che si presentano quando si affronta lo studio della regolazione politica dello sviluppo locale è la sostanziale incommensurabilità tra i luoghi dello sviluppo locale, da una parte, come per esempio i distretti industriali, le aree metropolitane o i sistemi locali del lavoro e, dall'altra, l'ambito di regolazione politica locale effettuata da istituzioni politiche intermedie come il Comune, la Provincia o la Regione, per restare al caso italiano. I confini amministrativi non coincidono, infatti, con i confini dei sistemi produttivi locali, né d'altra parte coincidono con i 'confini' delle culture politiche locali.

L'ambito regionale non può essere certo inteso, infatti, come un 'sistema locale' omogeneo né dal punto di vista del sistema produttivo, né dal punto di vista della cultura politica locale. Esso è stato definito, piuttosto, come un'entità in buona misura 'artificiale' proprio perché non congruente né con la cultura né con l'economia locali (Mayntz, 1990; Cammelli 1990). Nel caso italiano questo risulta essere ancora

più evidente dal momento che, come è stato messo in luce da Trigilia (1989, p. 174), l'Italia è caratterizzata da «localismi forti e regionalità deboli» e ciò si traduce in un debole sistema di rappresentanza regionale degli interessi.

Tuttavia, la dimensione regionale va acquistando un interesse crescente quando l'attenzione viene posta sulla dimensione della regolazione politica locale attraverso *istituzioni intermedie* che si collocano, cioè, tra centro e periferia.

Come è stato messo in evidenza da studi sul tema (Regalia 1997; Perulli 1998), vi sono almeno tre diverse ragioni «per ritenere che la dimensione regionale [...] sia oggi particolarmente appropriata per il governo di molti processi economici e sociali» dei principali paesi europei (Regalia 1997, p. 13):

- la crescente mobilitazione degli interessi a livello locale che caratterizza lo sviluppo dell'economia reticolare, o post-fordista (Perulli 1996, 1998), che pone l'esigenza di individuare «un livello istituzionale appropriato alla gestione dell'incertezza strutturale e dei processi di riaggiustamento continuo che caratterizzano le economie inserite nei mercati globali» (Regalia 1997, p. 13);

- la crescente incapacità dello Stato fordista di regolare, attraverso politiche macroeconomiche statali e, quindi, gerarchiche e centralizzate, lo sviluppo locale (Regini 1992);

- la “riscoperta del regionalismo” nell'ambito dell'Unione Europea, soprattutto per quanto riguarda l'attuazione delle politiche di coesione sociale dell'UE (Le Galès, Lequesne 1998).

Per queste ragioni, poiché il punto focale di questa ricerca è la comparazione tra due diversi modi di regolazione, ho ritenuto opportuno scegliere come unità di analisi la Regione, intesa come “istituzione politica intermedia” o, meglio, come spazio della regolazione politica entro cui coesistono diversi sistemi locali socio-economici che hanno in comune le istituzioni politiche e amministrative. La prospettiva analitica orientata alle istituzioni se, da un lato, permette di mettere in evidenza i fenomeni di *feed-back* che consolidano certe strutture economiche e sociali e non altre (effetto di *lock-in*), dall'altra, permette di cogliere le differenze più significative tra i contesti istituzionali rosso e bianco e di argomentare in modo efficace l'esistenza di due diversi modi di regolazione dello sviluppo locale.

Prima di passare però all'analisi sul campo dei modi di regolazione politica dello sviluppo locale nei due contesti regionali, attraverso l'analisi di politiche pubbliche specifiche, è opportuno, in primo luogo, ricostruire brevemente la vicenda delle Regioni italiane, alla luce del recente dibattito sul federalismo, per evidenziare gli ambiti di competenze e di potere politico reali di cui le Regioni italiane hanno potuto disporre nel corso della loro storia quarantennale. In secondo luogo, ho

ritenuto opportuno controllare le ipotesi di ricerca sui casi del Veneto e dell'Emilia Romagna, soffermando l'attenzione sul diverso rendimento istituzionale per sottolineare come le differenze rilevate dalle ricerche di Putnam, Leonardi e Nanetti (1985) necessitano, però, nei due casi considerati, di una ulteriore spiegazione che può essere data solo cambiando la logica della comparazione, passando cioè da una descrizione "leggera" a una descrizione "densa" delle istituzioni regionali, politiche e non.

3.3 La vicenda delle Regioni a statuto ordinario: il ruolo delle Regioni bianche e rosse

La vicenda delle istituzioni regionali in Italia è certamente significativa se letta in relazione alla frammentazione della cultura politica locale che ha caratterizzato da sempre la vita politica italiana e al ruolo di integrazione nazionale giocato dai due maggiori partiti politici, la Dc e il Pci.

Putnam, Leonardi e Nanetti (1985) hanno distinto, in questo senso, tre diverse fasi nella storia delle Regioni in Italia.

In una prima fase, tra il 1946 e il 1972, prevale un approccio "*minimalista*" che si concretizza in una «devoluzione più limitata possibile di poteri, finanziamenti e personale» (*ibidem* 1985, p. 34) che per lungo tempo rimarranno solo sulla carta. In questa prima fase fu inizialmente la Dc, erede delle posizioni favorevoli al decentramento del Ppi, a difendere un più ampio ruolo delle Regioni in settori importanti quali la sanità, la formazione, l'industria, il commercio, la finanza. Il Pci al contrario, temendo che la regionalizzazione potesse rafforzare gli interessi conservatori degli agrari del Sud, era contrario al potenziamento dei poteri delle Regioni. L'esito delle elezioni del '46 e l'inizio della guerra fredda produssero però un radicale rovesciamento delle posizioni: il Pci passò dallo scetticismo iniziale ad un forte sostegno verso un decentramento regionale che avrebbe permesso al partito di sfruttare al meglio il suo radicamento elettorale nelle zone "rosse", mentre la Dc, temendo proprio il formarsi di forti governi locali in mano ai comunisti, attenuò notevolmente la sua propensione regionalista. Così, mentre le Regioni a statuto speciale furono varate nell'immediato dopoguerra, le Regioni a statuto ordinario verranno effettivamente istituite solo nel 1970, grazie ai governi di centro-sinistra³; in particolare, le prime ele-

³ Le prime elezioni regionali, fissate per l'ottobre 1949, vennero rinviate prima per un anno e poi a tempo indeterminato. La Legge Scelba n. 62/1953 impose successivamente una restrizione dei poteri delle Regioni che, sostanzialmente, saranno dimenticate almeno fino agli anni del centro-sinistra, con il primo governo Moro. Il centro-sinistra riprese il dibattito sul regionalismo conducendo all'approvazione della Legge 281/1970

zioni regionali si svolsero il 7 giugno 1970 ma le Regioni cominciarono ad operare nel gennaio dell'anno successivo.

Come è stato messo in luce, la scelta "minimalista" è stata una conseguenza sia delle tendenze centralistiche della burocrazia romana sia delle divisioni interne alla Dc che, pur avendo sostenuto la regionalizzazione nella campagna elettorale del 1970, aveva al suo interno una forte componente anti-regionalista. Inoltre, ai fini della nostra analisi, va considerata con maggiore attenzione la sostanziale differenza con cui la Dc e Pci si impegnarono a perseguire l'istanza regionalista poiché tale differenza può aiutare a spiegare il diverso tipo di rendimento, almeno in termini di legittimazione dell'istituzione regionale nei due contesti bianco e rosso.

Va considerato, a questo proposito, che l'accordo di centro-sinistra che diede vita alle Regioni ordinarie si realizzò anche grazie all'*accordo tra regioni bianche e regioni rosse* che vedevano in questo processo la possibilità di far emergere "la periferia" dello Stato, garantendole strumenti di amministrazione autonoma rispetto al centro: fu il trevigiano Eugenio Gatto, Ministro senza portafoglio incaricato dei problemi relativi all'attuazione delle Regioni, ad essere l'estensore materiale della legge che venne approvata sotto il governo del vicentino Rumor. Tuttavia, i decreti attuativi del 1972 delusero fortemente le aspettative, inducendo la Dc veneta (specialmente dopo le elezioni del 1975 in cui perse la maggioranza assoluta) a cambiare atteggiamento: era chiaro che la volontà politica dominante nella capitale non era a favore del decentramento regionale. Bisognava contare di più a Roma. La strategia di Bisaglia, leader vicentino doroteo, fu perciò quella di utilizzare la forza elettorale della regione per arrivare a Roma. Del tutto diversa fu invece la reazione del Pci, soprattutto nelle regioni rosse, che, non avendo accesso al centro, concentrò tutte le sue forze sulla rivendicazione di un maggiore potenziamento del decentramento amministrativo delle Regioni.

La seconda fase, tra il 1972 e il 1977, è stata definita, infatti, come la «fase di *mobilizzazione* del fronte regionalista» che fece seguito ai decreti legislativi 1-11/1972 i quali trasferivano le funzioni elencate dall'art.117 della Costituzione alle Regioni. Tali decreti, come si è detto, furono subito criticati per avere nei fatti trasferito solo frammenti di funzioni amministrative, lasciando al governo centrale buona parte dei poteri più rilevanti (Bassanini 1977). La protesta contro questa interpretazione della Costituzione, resa ancora più forte da alcune sentenze restrittive da parte della Corte Costituzionale, fu portata avanti dal "fronte delle Regioni" che vedeva in prima linea tanto i governi delle

(che fissava l'ammontare delle risorse da assegnare alle Regioni, demandando al governo il compito di trasferire alle Regioni le funzioni di loro competenza) e della Legge 775/1970 che impegnò il governo a realizzare la riforma amministrativa.

due Regioni più rosse, come Emilia Romagna e Toscana, e della Lombardia, quanto il ministro e la Commissione interparlamentare per le Regioni, mentre il PCI premeva per una riforma regionalista in grado di avviare una riforma generale delle istituzioni politiche nella direzione di un avvicinamento tra istituzioni politiche e cittadini.

Questo fronte riuscì ad operare una riformulazione delle leggi che delegavano al governo la devoluzione dei poteri alle Regioni, giungendo così alla legge 382/1975 che restituisce al Parlamento il potere di controllo stabilendo, al tempo stesso, un trasferimento più organico e non frammentato di tutti i poteri che la Costituzione attribuiva alle Regioni⁴.

Proprio questo periodo è stato considerato da Dente sotto una luce decisamente critica:

Sono state le modalità di trasferimento delle funzioni dalla amministrazione centrale alle regioni, tra il 1972 e il 1977, a determinare la situazione oggi lamentata: se il trasferimento di risorse (di legittimità, finanziarie, di personale ecc.) fosse stato più organico e soprattutto più generoso, probabilmente le regioni non avrebbero avuto bisogno, per affermare il loro peso sulla vita politica-amministrativa, di andare all'inseguimento di brandelli di competenze prive spesso di un qualsiasi reciproco rapporto. (Dente, 1989a, p. 136)

Ad ogni modo, definite le competenze, le risorse e le responsabilità, anche se, come si è detto, con investimenti diversi da parte della classe politica locale, dal 1978 si apre secondo Putnam, Leonardi e Nanetti una terza fase che è stata definita “*manageriale*”, caratterizzata dall'esigenza, da parte dei governi regionali, di far fronte alla crisi economica. Alle imposizioni di riduzione dei bilanci regionali e locali da parte del governo le Regioni reagirono concentrando la loro azione su tre obiettivi strategici per ridefinire i rapporti con il governo centrale:

1) ‘Penetrare’ nel centro decisionale delle politiche nazionali – cioè la Presidenza del consiglio – con la istituzionalizzazione di un dialogo politico direttamente tra i rispettivi rappresentanti, che avrebbe sottolineato la supremazia dei rapporti politici, abbandonando la strada dei rapporti amministrativi, così spesso conflittuali, che aveva invece dominato a lungo le relazioni fra i due livelli; 2) perseguire con determinazione l'attuazione della riforma degli enti locali, che avrebbe permesso alle regioni di risolvere la problematica creazione del livello ‘intermedio’ di governo, che era cruciale per l'attuazione del meto-

⁴ In particolare, in applicazione della legge 382/1975, il Dpr 616/1977 trasferisce alle Regioni il 25% del bilancio nazionale e attribuisce alle stesse alcuni settori specifici di competenza, oltre ad alcune funzioni delegate dello Stato tra cui la tutela del paesaggio e la polizia amministrativa, trasferendo ai Comuni le competenze per la gestione dei servizi sociali.

do programmatico delle politiche regionali; e 3) insistere [...] sulla ristrutturazione degli accordi sulla finanza locale e regionale così da permettere a questi livelli di governo [...] di concretizzare le decisioni sugli investimenti. (Putnam, Leonardi e Nanetti, p. 84-85)

Mentre la Dc veneta concentrò la sua azione sul primo obiettivo, il Pci emiliano orientò invece le sue energie verso il secondo e il terzo.

È in questa fase che possono essere colte in modo ancora più netto le differenze tra Regioni caratterizzate da prassi amministrative e da culture politiche diverse: proprio questo passaggio dalla “Regione come ente amministrativo” alla “Regione come soggetto politico” permette di cogliere, infatti, le differenze maggiori sul tipo di regolazione politica che le istituzioni regionali sono in grado di effettuare nell’ambito delle loro competenze. Questa fase si realizza nelle due Regioni rispettivamente sotto la Presidenza del doroteo Bernini in Veneto e del comunista Turci in Emilia Romagna e si conclude nei primi anni Novanta, quando la classe politica regionale, soprattutto democristiana e socialista, viene investita dai processi per corruzione di Tangentopoli, mentre la crisi dell’identità comunista in seguito alla caduta del Muro di Berlino colpisce direttamente il Pci.

Alla fase “manageriale” analizzata da Putnam, Leonardi e Nanetti dobbiamo aggiungere, quindi, una quarta fase, che possiamo chiamare di *riassetto della classe politica* locale. È interessante rilevare, tuttavia, come questa fase, che va dal 1990 al 1996 e abbraccia quindi in pieno la V legislatura, sia stata vissuta, significativamente, in modo molto diverso nei due contesti regionali bianco e rosso, come avremo modo di mettere meglio in luce più avanti analizzando la società politica delle due regioni. Una spiegazione di questa differenza può essere trovata nell’avanzata della Lega Nord, la quale, come espressione della componente antistatalista della subcultura bianca e portatrice di un progetto di riforma istituzionale in senso federalista (divenuto programma di governo con la vittoria del Polo nel 1994), riapre, questa volta con accenti ben diversi da prima, la questione della frattura centro/periferia esprimendo una forte domanda di autonomia locale del Nord, e soprattutto del Nordest, tanto da poter parlare di una “questione settentrionale” dello sviluppo italiano (Diamanti 1996). Il dibattito apertosi sul federalismo⁵ e sulle riforme istituzionali a partire dagli anni Novan-

⁵ Come è noto, l’idea di una riforma federalista dell’Italia è riemersa negli anni Novanta sull’onda dei successi elettorali della Lega Nord. Negli ultimi due decenni sono state formulate così diverse proposte di riforma istituzionale in senso federalista che vedono protagonista le Regioni: un rapporto della Fondazione Agnelli (1994) ha suggerito l’accorpamento in 12 macroregioni economicamente e culturalmente omogenee con l’obiettivo di aumentare l’efficienza economico-amministrativa; nello stesso anno la Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali ha proposto una modifica dell’elenco delle materie riservate alla potestà legislativa regionale (Pinelli 1996); mentre la Regione Emilia Romagna è stata la prima regione ad elaborare un’articolata proposta di

ta è espressione della portata che ha assunto il problema del rapporto tra centro e periferia per il sistema politico italiano, soprattutto per la zona bianca-antistatalista del Nordest (Gangemi 1994), ma anche per le zone rosse (Mariucci 1996).

La caduta del primo governo Berlusconi nel 1996, con la Lega passata dal progetto federalista a quello secessionista, mise in evidenza, da un lato, la debolezza del progetto federalista della Lega (e di Miglio) e, dall'altro, la sostanziale difficoltà a trovare una larga maggioranza governativa in grado di varare una riforma istituzionale che riuscisse a garantire un accordo tra le Regioni, soprattutto tra quelle bianche e rosse.

La vittoria dell'Ulivo nel 1996, con la sinistra italiana per la prima volta al governo dal secondo dopoguerra, aveva creato le condizioni per avviare le negoziazioni che avrebbero potuto portare alla riforma istituzionale, ma il fallimento della Bicamerale non permise di trovare un accordo per la riforma della Costituzione. Ciononostante, il governo dell'Ulivo riuscì a portare a buon fine, nel 1997, le "leggi Bassanini" di riforma amministrativa con le quali si è aperta una nuova fase per le Regioni italiane.

Questa nuova quinta fase, che possiamo chiamare del *federalismo amministrativo e fiscale*⁶, giunge sul piano amministrativo alla sua compiutezza nel 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione. Il disegno complessivo di riforma, che ha previsto una vera e propria trasformazione del sistema politico regionale, costituisce un cambiamento davvero significativo per l'istituto regionale italiano, specie se inquadrato nel più ampio contesto europeo. Le principali direttrici di questa riforma riguardano:

- il decentramento e il rafforzamento delle autonomie locali;
- la riorganizzazione dell'amministrazione centrale e il riordino degli enti pubblici, compreso il sistema formativo della scuola superiore

riforma istituzionale basata sul federalismo e sul potenziamento delle competenze delle Regioni e delle Province (Mariucci 1996) che hanno trovato notevole spazio nelle leggi Bassanini (n.59/1997; n.127/97 e relativi decreti attuativi), e nella riforma del titolo V della Costituzione, L. Cost. 18 ottobre 2001, n.3.

⁶ La legge di delegazione cosiddetta Bassanini I (n.59/1997) (dal nome del Ministro per la Funzione Pubblica Franco Bassanini) e i vari decreti legislativi di attuazione, in particolare il D. Legisl. n.112 del 1998 per il *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali*, sono orientati verso una forma di forte decentramento amministrativo a Costituzione invariata, consistente nella devoluzione dello Stato alle Regioni e agli Enti locali di numerose competenze. L'espressione "federalismo amministrativo" (che rimanda al caso tedesco, per il quale la locuzione è stata adoperata) risulta essere particolarmente significativa se riferita alla concezione federalista dell'Emilia Romagna, a partire dalle città. Per un commento analitico delle funzioni statali, regionali e locali contenute del decreto citato cfr. Falcon G., (1998), Pizzetti (1998) e il numero monografico di *Le istituzioni del federalismo*, 1998, n. 2. Sul federalismo fiscale cfr. *Le istituzioni del federalismo*, 1999, n.3-4, pp. 535-628. È estremamente indicativo che questa rivista, che ha seguito con particolare attenzione la riforma amministrativa, sia la «Rivista bimestrale di studi giuridici e politici della Regione Emilia Romagna».

e dell'Università;

- lo snellimento dei modi di operare dell'amministrazione con l'obiettivo di aumentarne l'efficienza e di migliorare la qualità del rapporto con i cittadini.

In questa direzione va letta anche la riforma della forma di governo regionale, prevista dalla Legge Costituzionale 22 novembre 1999 n.1, orientata verso un rafforzamento dell'esecutivo⁷ attraverso l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale (e della Regione) a partire dalla VII legislatura (2000-2005).

La riforma amministrativa deve essere letta, inoltre, in una prospettiva più ampia poiché intende definire un quadro politico-amministrativo che favorisca l'inserimento delle Regioni entro un contesto di relazioni dirette con l'Unione Europea, soprattutto in termini di accesso ai fondi europei per lo sviluppo locale e, quindi, di maggiore autonomia tanto nella gestione politica-amministrativa quanto nella capacità di spesa.

Già la legge Bassanini I (L.59/97) ribalta sostanzialmente i criteri di ripartizione di funzioni amministrative tra Stato e Regioni (ed enti locali) stabilendo tassativamente non le materie nelle quali è ammessa la competenza delle Regioni e degli enti locali, ma le materie che debbono essere riservate alla competenza dello Stato. «In sostanza tutte le funzioni dovranno essere 'conferite' alle regioni e agli enti locali, ad eccezione di quelle esplicitamente ritagliate dall'articolo 2 della legge, a favore dello Stato» (Rugge, 1997, p. 312), cioè gli affari esteri, la difesa, la moneta, il patrimonio storico-artistico, le telecomunicazioni.

Le competenze delle Regioni e degli enti locali risultano essere, quindi, fortemente potenziate soprattutto nell'ambito dello sviluppo locale. In particolare vanno considerati gli ambiti relativi a:

- lo sviluppo economico e le attività produttive nei settori dei servizi, non solo all'artigianato, ma anche all'industria (ordinamento delle Camere di commercio, industria, artigianato; fiere e mercati), delle fonti energetiche, del turismo;

- pianificazione territoriale, urbanistica, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti (delle acque, acustico, atmosferico ed elettromagnetico) e gestione dei rifiuti; protezione della flora e della fauna, parchi e riserve naturali;

- servizi alla persona e alla comunità. Tutela della salute, servizi sociali e servizi sanitari (dove nel 1989 si concentrava il 56,3% della spesa regionale);

- la formazione professionale, l'assistenza al diritto allo studio, la cultura (beni e attività culturali, spettacolo) e lo sport;

⁷ Nella stessa direzione del rafforzamento dell'esecutivo è orientata la riforma della forma di governo regionale da assembleare a parlamentare, come prospetta la L.Cost. n.1/99 rimandando la materia ai singoli Statuti Regionali.

- polizia amministrativa regionale.

Provvedimenti recenti, in attuazione della legge Bassanini I, hanno ulteriormente esteso i poteri delle Regioni, soprattutto sul tema dello sviluppo locale, come il decreto legislativo 469/1997 con cui sono state devolute alle Regioni le funzioni relative al collocamento e la promozione delle politiche attive relative al mercato del lavoro, come per esempio l'implementazione di programmi promozionali volti a favorire l'occupazione di categorie più deboli. Anche dal punto di vista fiscale si è cercato di far fronte ai limiti della legislazione vigente introducendo il principio del *federalismo fiscale*⁸: le Regioni così dovrebbero essere in grado di gestire le nuove funzioni amministrative con risorse proprie assumendosi direttamente la responsabilità delle loro scelte. Insomma, per sintetizzare, la riforma amministrativa avviata alla fine degli anni Novanta, confermata dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ha modificato sostanzialmente il quadro politico-amministrativo entro cui la Regione è chiamata a svolgere le funzioni di coordinamento e programmazione, potenziandone al massimo il ruolo politico-manageriale della Regione nella regolazione dello sviluppo locale. Un quadro che non è sostanzialmente cambiato durante i governi Berlusconi che avrebbero dovuto varare la riforma del federalismo voluta dalla Lega.

Sulle politiche regionali volte a favorire lo sviluppo locale mi soffermerò nei prossimi capitoli. Vorrei invece qui soffermarmi su alcune considerazioni che ritengo di particolare rilevanza, rileggendo la riforma amministrativa alla luce della vicenda delle Regioni ordinarie italiane degli ultimi quarant'anni in relazione alla frattura centro/periferia di cui le due subculture politiche sono espressione.

In primo luogo, infatti, non si può non rilevare come il potenziamento dell'istituto regionale abbia trovato la sua maggiore espressione, significativamente, solo dopo la vittoria dell'Ulivo e il trasferimento di buona parte della classe politica emiliana al governo del paese. In un certo senso questo elemento mi induce a sostenere, allora, che il Pds-Ds emiliano, divenuto centrale nella coalizione di governo, sia riuscito laddove avevano fallito sia la Dc veneta sia la Lega Nord con Miglio. La prima perché era gradualmente diventata periferica rispetto

⁸ Contrariamente alle Regioni a statuto speciale cui viene versato direttamente il gettito di molti tributi incassati entro i confini regionali, nelle Regioni a statuto ordinario le fonti di finanziamento derivano invece da leggi ordinarie dello Stato (Brosio, Maggi, Piperno 1994). Proprio per potenziare l'autonomia finanziaria di queste Regioni, la legge n.158/90 ha ridisegnato il regime finanziario regionale assicurando alle Regioni un'adeguata autonomia impositiva. Inoltre la legge finanziaria n.549/1995 e D.L. 117/98 hanno istituito una sorta di *federalismo fiscale* che, attraverso strumenti come l'addizionale regionale IRPEF e l'IRAP, si impegnano a fornire alle Regioni fonti di finanziamento autonome. Il Dlgs 18 febbraio 2000 prevede, inoltre, che dal 2001 alle Regioni spetti una quota pari al 25,7% di compartecipazione dell'Iva passando da un sistema di finanza quasi derivata a uno di finanza propria. Cfr. *Le istituzioni del federalismo*, 1999, n. 3-4, p. 535-628.

alle componenti forti della Dc di governo, la quale si era andata sempre più meridionalizzando; la seconda perché, arrivando al governo come partito antisistema, fu costretta a puntare sul consolidamento della sua posizione nella coalizione di governo con Forza Italia e Alleanza Nazionale, mettendo in secondo piano la riforma istituzionale federalista⁹. Un tema che verrà poi ripreso dalla stessa Lega Nord con i successivi governi Berlusconi del 2001 e del 2008.

In secondo luogo, se la vicenda del potenziamento dei governi regionali in Italia viene riletta in relazione al dibattito sul federalismo avviato dalla Lega Nord, espressione della componente antistatalista della subcultura bianca, diventa più chiaro come il problema della frattura centro/periferia, riemersa negli anni Novanta, sia stato affrontato nei due contesti subculturali dalla classe politica “bianca” (antistatalista) e “rossa” (municipalista) in modo sostanzialmente diverso, per ragioni che rimandano anche alla diversa matrice culturale di appartenenza.

È utile ricordare, per esempio, come cultura cattolica e cultura socialista-comunista siano, infatti, all’origine di due diverse concezioni del principio di *sussidiarietà*, e quindi di federalismo¹⁰, inteso (Vittadini, 1998):

- per i cattolici come “diritto naturale” che precede e prescinde dalla dimensione politica, poiché attiene alla sfera della società civile e, quindi, *prepolitica*¹¹;

- per la cultura socialista, al contrario, come il risultato di un “contratto sociale”, quindi strettamente legato al momento *politico* di costituzione della comunità, intesa prima di tutto come comunità politica.

Questo ha inciso notevolmente sulla diversa capacità delle due classi politiche locali, cattolica-antistatalista e socialista-comunista, di utilizzare lo strumento politico-amministrativo per garantire e tutelare la

⁹ Questo drastico cambiamento di priorità nell’azione della Lega portò all’attribuzione del Ministero delle Riforme Istituzionali, cui spettava il compito di tradurre in termini legislativi l’obiettivo federalista, all’on. Speroni anziché al prof. Gianfranco Miglio. «La ‘rottura’ di Miglio con la Lega e con Umberto Bossi (accusato, non a caso, di aver messo da parte il federalismo in cambio di qualche posto di potere), sancisce definitivamente la svolta», (Diamanti 1995, p. 150; II edizione).

¹⁰ La stessa differenza può essere rilevata nella contrapposizione, sottolineata da Gan-gemi (1994), tra Zanardelli e Cattaneo nella diversa definizione di Comune inteso o come “Comunità”, costituitasi intorno ai luoghi di culto (la Parrocchia) dei piccoli centri periferici, o come Città (centro amministrativo ed economico) contrapposto alla campagna (periferia e subordinata alla città). Nel primo caso il federalismo è un processo di costruzione dal basso, dalla periferia; nel secondo caso il federalismo è un processo di costruzione a partire dalle città più grandi. Analizzando le ipotesi di riforma in senso federale di matrice “bianca” e “rossa” si può sostenere che permangano, ancora oggi, queste medesime differenze nelle concezioni di sussidiarietà e di federalismo, come si vedrà anche alla fine di questa ricerca. Cfr. capitolo VIII *infra*.

¹¹ Ad esso si collega significativamente il *diritto di autodeterminazione dei popoli* di cui la Lega Nord si è fatta interprete nel suo progetto secessionista di rivendicazione dei diritti del popolo padano.

comunità locale, soprattutto una volta giunte al governo, e nella diversa strategia di riforma istituzionale intrapresa. Inoltre, proprio la diversa cultura di governo e la diversa prassi amministrativa messa in atto nei due contesti locali, hanno giocato un ruolo determinante sia nel rappresentare le istanze locali presso il governo centrale, sia nel modo di regolazione dello sviluppo locale nelle due Regioni.

Infine si può osservare che, se è vero, come si è detto, che le Regioni ordinarie hanno visto la luce negli anni Settanta, grazie a un accordo del centro-sinistra attorno a cui convergevano gli interessi sia delle regioni bianche sia di quelle rosse, oggi, invece, bisogna constatare che, dopo la crisi della Dc e l'emergere della componente antistatalista della subcultura bianca, attraverso la Lega Nord (che esaspera la polarizzazione rosso/bianco), un accordo politico tra gli eredi delle due subculture per varare una riforma istituzionale in senso federalista sembra ben più difficile da realizzare¹².

Tuttavia se, come si sostiene, la riforma amministrativa avviata negli anni Novanta è avvenuta ad opera della classe politica del Pds delle regioni rosse, soprattutto emiliano-romagnola e toscana, partendo dall'esperienza del modello emiliano di governo regionale, è legittimo supporre che il livello di rendimento istituzionale, dopo la riforma, sia stato, a maggior ragione, diverso da regione a regione¹³. Non è un caso, allora, se l'Emilia Romagna è stata, insieme alla Toscana, la prima Regione ad avere già avviato il processo di riforma regionale e locale con la Legge regionale 21 aprile 1999 n.3, nel senso di: a) un decentramento dei poteri e delle responsabilità verso gli enti locali; b) uno snellimento degli apparati amministrativi (insieme alle competenze che sono state trasferite dalla Regione alle Province è stato trasferito anche il personale amministrativo regionale); c) una riduzione del numero delle leggi (dalla regolamentazione alla regolazione); d) un'apertura della gestione dei servizi alla concorrenza dei privati; e) una riduzione della spesa pubblica e quindi della tassazione.

Alcuni dati sul mutamento della dotazione di personale organico delle Regioni italiane (Alberti 1999), in seguito alle applicazioni delle leggi Bassanini che prevedono il trasferimento di funzioni e del relativo personale agli enti locali, mostrano una chiara differenza nei tempi di attuazione della riforma nelle due Regioni. La variazione degli organici

¹² Il fallimento della Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali può essere letto anche in questa prospettiva. Cfr. Pasquino (1999).

¹³ Un esempio interessante di questa differenza può essere riscontrabile, per esempio, nel potenziamento del ruolo delle Province che, con la riforma Bassanini, diventano, come già avviene in Emilia Romagna, un nodo di raccordo particolarmente significativo nell'organizzazione dei rapporti tra centro e periferia a livello regionale. Al contrario, in Veneto le Province (tranne in alcuni casi come TV e BL) hanno sempre avuto un ruolo meno significativo, specialmente se rapportato a quello dei Comuni capoluogo, al punto che si è parlato anche di una loro possibile soppressione.

regionali, tra il 1994 e il 1997, vede in testa le regioni rosse: data una media nazionale del -2,8 per cento, la Toscana è passata da 3.168 unità censite alla fine del 1994 ad appena 2.292 alla fine del 1997, con una diminuzione del -27,6 %, seguita dall'Emilia Romagna che va da 3.159 unità nel 1994 a 2.708 nel 1997, con una diminuzione del -14,3 %. Il Veneto si attesta invece intorno a una percentuale del -3% (da 2.736 unità nel 1994 a 2.655 nel 1997) pari alla media nazionale. Anche per i dirigenti si è avuta una notevole diminuzione: di fronte a una media nazionale intorno al -14%, l'Emilia Romagna registra un tasso di -30% mentre il Veneto si mantiene in perfetta media nazionale con un -14%.

Come mettevano già in luce Putnam, Leonardi e Nanetti (1985), concludendo la loro ricerca sulle Regioni italiane nei primi anni Ottanta, i livelli di "rendimento istituzionale" sono risultati, sempre molto vari da regione a regione, in relazione al diverso livello di sviluppo socio-economico ma, soprattutto, in relazione alle diverse tradizioni civiche e culturali. Proprio su queste differenze di rendimento delle istituzioni regionali, allora, vale la pena soffermarsi per mettere in luce il diverso rendimento istituzionale delle Regioni bianche e rosse: una diversità che è certamente indicativa di un diverso modo di regolazione.

3.4 Un maggiore rendimento istituzionale delle Regioni rosse?

La definizione operativa del concetto di "rendimento istituzionale" formulata da Putnam, Leonardi e Nanetti (1985), successivamente ripresa da Putnam (1993) con qualche modifica, parte dalla concezione sistemica del processo decisionale che caratterizza l'analisi *input/output* del sistema politico¹⁴. L'indice di rendimento istituzionale è perciò il risultato di una combinazione di vari tipi di indicatori 'leggeri' (o *thin*) relativi a:

- il *funzionamento della gestione politica* e della macchina *amministrativa* (stabilità della giunta; rapidità nell'approvazione del bilancio, a cui Putnam aggiungerà la presenza di servizi statistici e di informazione e la disponibilità dell'apparato burocratico verso il cittadino);
- il *contenuto delle decisioni politiche* (produzione legislativa, attività di programmazione, legislazione di riforma);

¹⁴ L'analisi del rendimento istituzionale valuta gli *outputs* e non gli *outcomes*, cioè le politiche e i programmi prodotti, non i risultati effettivi o l'impatto concreto di questi ultimi sulla vita dei cittadini. Questo per un motivo metodologico fondamentale: mentre infatti gli *outputs* possono essere rilevati come dati quantitativamente prodotti dal sistema politico locale, gli *outcomes* implicano invece una valutazione qualitativa sugli *outputs* prodotti e sono perciò difficilmente misurabili e comparabili attraverso l'analisi statistica multivariata (*thin description*)

- la *capacità di spesa*, che verrà analizzata più in dettaglio da Putnam (1993) distinguendo vari indicatori di attuazione di politiche pubbliche specifiche quali: capacità di spesa per le Unità sanitarie locali, l'apertura di asili nido e consultori familiari, l'urbanistica, l'edilizia abitativa, l'attuazione di strumenti di politica industriale e la capacità di spesa nel settore agricolo;

- la *graduatoria Tecnocasa* sullo sviluppo urbano e l'edilizia abitativa per Regione.

Come è stato messo in luce da queste ricerche, tali indicatori sono risultati fortemente correlati l'uno con l'altro e, inoltre, il grado di rendimento istituzionale così calcolato coincide ampiamente anche con il grado di soddisfazione dei cittadini per il loro governo regionale, rilevato tramite alcuni sondaggi.

La misurazione del rendimento istituzionale permette di definire una classificazione delle diverse Regioni, visualizzabile nella Fig. 3.2, da cui emergono due poli opposti: da una parte le Regioni rosse (soprattutto Emilia Romagna e Umbria) con un rendimento nettamente più alto, e dall'altro le Regioni del Sud (soprattutto Calabria e Campania) con un rendimento nettamente più basso. A un livello intermedio stanno invece le Regioni Nord Ovest, seguite dalle Regioni bianche del Nord Est.

Fig. 3.2 – Il rendimento istituzionale nelle Regioni italiane 1978-1985



Queste significative differenze hanno indotto gli autori ad affermare, in sintesi, che:

a) le regioni del Nord sono considerate più efficaci di quelle del Mezzogiorno e

b) le regioni governate dai comunisti sono viste come più efficaci delle regioni governate dai democristiani. (Putnam, Leonardi, Nanetti 1985, p. 149).

Per individuare le cause di queste differenze l'attenzione è stata posta, attraverso un'analisi fattoriale multivariata, essenzialmente su due possibili spiegazioni:

- la modernità socioeconomica, frutto della rivoluzione industriale;
- la "comunità civica", ovvero il tessuto sociale in cui si intrecciano l'impegno sociopolitico e la solidarietà.

Il fattore socio-economico¹⁵ non sembra quello più efficace per spiegare le differenze. Gli autori concludono pertanto che: «l'avanzamento socio-economico sembra creare il potenziale per il successo istituzionale, ma non lo rende certo. Lo sviluppo socio-economico in altre parole è una condizione necessaria ma non sufficiente per il successo istituzionale» (*ibidem* p. 150-51).

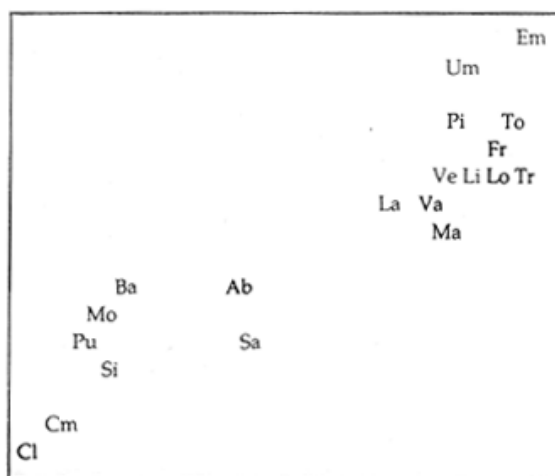
L'attenzione viene rivolta pertanto sulla seconda variabile: la comunità civica, intesa come il tessuto sociale in cui si intrecciano l'impegno sociopolitico e la solidarietà. Gli indicatori scelti da Putnam e la sua équipe per misurare il grado di civismo di una comunità sono:

- la partecipazione ad associazioni che si occupano di assistenza sociale e tempo libero (non compaiono le associazioni imprenditoriali),
- la lettura dei giornali,
- la partecipazione elettorale ai referendum
- l'utilizzazione del voto di preferenza all'interno delle liste (considerato come indicatore di un uso clientelare del diritto di voto).

La ricerca mostra che le Regioni più civiche sono anche quelle in cui il rendimento delle istituzioni è più alto, infatti la correlazione tra rendimento istituzionale e cultura civica risulta essere altissima ($r=0,92$) come si può ricavare dalla Fig. 3.3 in cui la spaccatura tra regioni settentrionali e meridionali appare ancora più marcata.

¹⁵ L'indice di sviluppo socio-economico è misurato con i seguenti indicatori: reddito pro-capite, analfabetismo, occupazione industriale, diffusione della televisione, numero di automobili, servizi residenziali (luce, acqua corrente). Con questa definizione la correlazione tra sviluppo socio-economico e rendimento istituzionale è pari solo a $r=0,67$.

Fig. 3.3 – *Rapporto tra il “civismo” della comunità e il rendimento delle istituzioni*



Correlazione: $r = .92$

Fonte: Putnam (1993, p. 115)

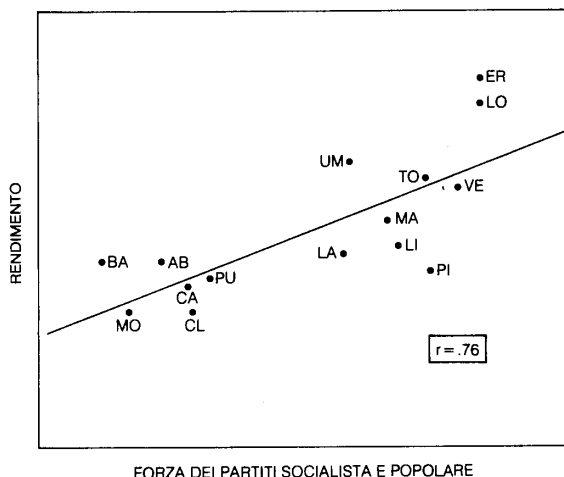
Particolarmente significativa è la relazione tra il rendimento istituzionale e il radicamento sociale dei due maggiori partiti di massa che hanno segnato l'origine delle subculture politiche rossa e bianca, PSI (dal 1892) e PPI (dal 1919), nel periodo 1919-1921 misurato attraverso la presenza, diffusa sul territorio, di associazioni (sindacati, associazioni cattoliche, società di mutuo soccorso ecc.) legate ai due partiti politici. Come messo in luce dalla Fig. 3.4:

La cultura civica negli anni settanta è correlata nella misura di $r=0,91$ con la forza dei partiti di massa del periodo prefascista (1919-21) e di $r=0,84$ con la presenza del mutualismo di circa mezzo secolo prima. (*ibid.*, p. 163)

Secondo gli stessi autori:

La solidità della connessione tra il rendimento istituzionale e queste caratteristiche storiche è sorprendente [...]. Volendo semplificare si può dire che *la storia è più importante dell'economia nello spiegare il successo istituzionale*. (*ibid.* p. 164, corsivo mio)

Fig. 3.4 – Relazione esistente fra indice di rendimento istituzionale e forza congiunta dei partiti socialista e popolare nel 1919-1921



Fonte: Putnam, Leonardi e Nanetti (1985 pag. 165).

Per spiegare questa stretta relazione tra rendimento istituzionale e radici storiche della “comunità civica” Putnam fa ricorso alla teoria del capitale sociale di Coleman, intendendo tale concetto come riserva di fiducia che regola e facilita la convivenza sociale. Nelle regioni civiche la cooperazione sarebbe favorita dalla presenza di un forte capitale sociale di antiche tradizioni, in grado di riprodursi attraverso esperienze positive di cooperazione, generando così un circolo virtuoso per cui il capitale sociale cresce sostanzialmente su se stesso.

Tralasciando, al momento, le obiezioni che sono state fatte a questa interpretazione (Bagnasco 1999) e volendo approfondire l’analisi sulla differenza tra il rendimento delle istituzioni regionali delle zone rosse e delle zone bianche, il suggerimento che arriva da queste ricerche è quello di puntare l’attenzione, non tanto sulle differenze socio-economiche che, come d’altra parte dimostrano le ricerche sulla Terza Italia, sono proprio l’elemento che le accomuna, quanto soprattutto sulle *differenze di cultura civica* che caratterizzano le due comunità locali.

Il dato che inequivocabilmente emerge da queste ricerche è, insomma, che le istituzioni regionali delle zone rosse, e soprattutto dell’Emilia Romagna, presentano un rendimento decisamente superiore a tutte le altre regioni italiane e, in particolare, a parità di modello di sviluppo economico, superiore rispetto alle regioni bianche della Terza Italia come il Veneto¹⁶. Il problema diventa, allora, quello di spiegare proprio questa

¹⁶ Questo dato è stato successivamente confermato anche da Simoni (1997) che ha aggiornato i dati della ricerca di Putnam al quinquennio 1990-1994. Utilizzando una

differenza, visto che in entrambi i contesti subculturali risulta essere elevata, per definizione, la presenza di associazionismo volontario e di capitale sociale¹⁷ (Almagisti 2011).

Come è noto, Putnam (1993) ha orientato la sua analisi andando alla ricerca delle “radici della comunità civile”, risalendo fino all’epoca storica del Comuni e delle Signorie, e ipotizzando una relazione diretta tra le tradizioni di autogoverno dell’Italia del 1300 con il rendimento istituzionale di oggi, interpretando in senso piuttosto deterministico la relazione tra cultura civica e rendimento delle istituzioni, al punto da poter affermare:

Le Regioni comuniste hanno ottenuto risultati ottimi [...] non perché hanno saputo arare meglio ma perché hanno dissodato un terreno più fertile. Il loro successo non dipende da *loro* ma da *dove* loro hanno operato¹⁸.

Di diverso parere mostrano di essere, invece, Leonardi e Nanetti (1991, p. 17) quando, dopo aver approfondito la ricerca sul caso specifico dell’Emilia Romagna “rossa”, concludono affermando che:

Non è solo importante *dove si governa* – con vantaggi o meno derivanti dal contesto locale e dal suo sviluppo – ma anche *chi governa* le istituzioni politiche regionali.

E, potremo aggiungere, con *quale stile amministrativo* vengono implementate le politiche locali (Pasquino 1994).

serie di indicatori “finanziari” relativi ai tempi di approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti general e alla capacità di assumere impegni di spesa, di effettuare pagamenti (velocità di cassa) e di ridurre il totale dei residui passivi, la ricerca ha mostrato un arretramento del “rendimento istituzionale” (ma sarebbe più corretto parlare di efficienza amministrativa) dell’Umbria e in parte della Lombardia, un netto miglioramento della Liguria e del Piemonte e un certo miglioramento anche del Veneto, mentre l’Emilia Romagna mantiene il primato della migliore regione italiana. Su questo punto tornerò più avanti.

¹⁷ Tornerò su questo punto, richiamando l’attenzione sulla necessità di distinguere varie forme di capitale sociale, inteso come *reti di relazioni informali* (Schön 1989) che possono incidere in modo significativo sul modo di regolazione di un dato modo di sviluppo.

¹⁸ La citazione viene ripresa dallo stesso Putnam (1993, p. 139) riferendosi al commento sulla prima versione della ricerca di Putnam, Leonardi, Nanetti (1985, p. 167). Quasi dieci anni più tardi, nell’ultima versione della ricerca, Putnam (1993) torna su questo punto riconoscendo che «l’analisi successiva [...] suggerisce, tuttavia, che forse questa spiegazione non è esauriente. Dopo il 1975 i comunisti entrarono a far parte della coalizione di governo in diverse altre regioni dove per tradizione storica la comunità civica non era altrettanto avanzata e il rendimento in queste regioni segnò in effetti un netto miglioramento» (*ibidem*, p. 139). Non potendo controllare l’ipotesi nelle regioni del Sud in cui il Pci è rimasto, negli anni della ricerca, sempre all’opposizione, Putnam liquida, per così dire, il problema congelandolo, ritenendo cioè che «solo quando il Pds andrà al potere in zone dove la situazione non è congeniale a un buon rendimento sarà possibile finalmente dare un giudizio sull’ipotesi secondo cui la qualità del governo dipende anche dal partito in carica» (*ibidem*, p. 140).

Al modello di spiegazione culturalista adottato da Putnam, centrato sulle variabili culturali intese come causa, in senso deterministico, del diverso rendimento istituzionale, si è contrapposto¹⁹ l'approccio neo-istituzionalista che capovolge i termini della correlazione (Cartocci 1994) individuando nel miglior rendimento delle istituzioni democratiche la causa di una maggiore cultura civica. In particolare Tarrow (1996) ha sostenuto che gli indicatori di capacità civiche utilizzati da Putnam sono tutt'altro che indipendenti dall'azione svolta dai partiti politici e che, piuttosto, è proprio la politica progressista a produrre civismo. In altre parole, secondo l'interpretazione proposta da Tarrow, i dati delle ricerche di Putnam possono essere letti più efficacemente in senso inverso: sono insomma i governi locali a stimolare solidarietà, piuttosto che viceversa; allo stesso modo, la fiducia nel governo può derivare dal rendimento istituzionale, invece che viceversa. In altre parole, secondo questo approccio, bisogna prestare attenzione alla dimensione simbolica del messaggio che un'istituzione trasmette ai suoi cittadini:

Così come l'esperienza quotidiana della cattiva amministrazione, del clientelismo e della corruzione conferma e rinforza la sfiducia dei cittadini nelle loro istituzioni politiche, una inversione di tendenza può interrompere il circolo vizioso. La trasparenza amministrativa, l'uso di criteri universalistici e non particolaristici nella allocazione delle risorse, l'enfasi sui bisogni sociali, l'uguaglianza di trattamento, l'efficienza e l'efficacia dell'azione di governo possono gradualmente erodere la tradizionale sfiducia e invalidare aspettative negative. Naturalmente tutto questo non può avvenire dalla sera alla mattina. Si tratta di un processo di più lungo periodo, che richiede stabilità e fermezza della classe politica che è alla guida delle istituzioni. (Fargion, 1997, p. 318)

3.4.1 L'interpretazione dell'approccio dei 'modi di regolazione'

La correlazione, d'altra parte, per sua stessa natura, non definisce con certezza quale sia la variabile indipendente e quale la dipendente: si tratta piuttosto di una relazione circolare che può e deve essere interpretata, e a questa interpretazione partecipa attivamente l'osservatore con le sue categorie analitiche, il suo bagaglio culturale, la sua intuizione.

¹⁹ Com'è noto, le ricerche di Putnam hanno suscitato un acceso dibattito, soprattutto per l'interpretazione 'culturalista' proposta. Tra le critiche più puntuali cfr. Pasquino (1994); Bagnasco (1994, 1999); Della Porta (1999, pp. 109-110) e in particolar modo Tarrow (1996) che nella nota introduttiva fornisce una bibliografia più completa degli autori intervenuti nel dibattito. Una interessante lettura critica dei dati relativi all'Emilia Romagna è in Barbagli e altri (1998).

L'ipotesi che qui vorrei sostenere si differenzia da entrambe le interpretazioni precedenti poiché privilegia un approccio ispirato all'analisi dei *sistemi complessi* secondo cui ciò che conta non è individuare, in casi come questi, la variabile indipendente, ma leggere piuttosto la relazione tra le variabili culturale e istituzionale combinando entrambe le prospettive analitiche entro un modello di spiegazione non più deterministico e lineare, ma complesso in senso weberiano, che tenga conto, cioè, della coerenza del sistema di azione con il sistema di significato entro cui l'azione si svolge.

Pur condividendo le obiezioni di numerosi critici alle ricerche di Putnam, ritengo infatti che sia sostanzialmente poco condivisibile proprio il modello di spiegazione proposto, tanto dall'autore americano, quanto dai neo-istituzionalisti, quando vanno alla ricerca, ognuno a suo modo, di una spiegazione lineare e nomologica. Suggerirei piuttosto che, per comprendere più a fondo la differenza rilevata nel diverso livello di rendimento delle istituzioni regionali, come per esempio quelle bianche e rosse, occorra cambiare prospettiva epistemologica e modificare, di conseguenza, il modello di spiegazione adottato. Occorre, cioè, soffermare l'attenzione sul *contesto locale*, inteso come *sistema complesso*, privilegiando una "descrizione densa" e una comparazione, non tra indici di rendimento, ma tra contesti culturali profondamente diversi che, definendo i *sistemi di azione e di significazione della realtà*, hanno inciso, ed incidono, sulle prassi amministrative locali (e, quindi, sul rendimento istituzionale) che, a loro volta, hanno contribuito a plasmare comunità locali differenti e diversi modi di regolazione.

Alla luce delle ipotesi di questa ricerca, la questione del maggior rendimento istituzionale delle Regioni rosse rispetto alle Regioni bianche potrebbe essere allora riconcettualizzata proprio a partire dalla presenza di uno specifico "capitale sociale" (le *reti informali* bianca o rossa) e dalla *relazione* che, nei due contesti subculturali, intercorre tra il capitale sociale e l'attore politico locale. Il punto cruciale su cui incentrare la comparazione tra i due contesti bianco e rosso, allora, può diventare il seguente. Visto che:

- uno degli elementi più significativi che caratterizza entrambi i sistemi locali di piccola e media impresa bianchi e rossi è la presenza significativa di *reti sociali informali*,
- uno dei problemi dell'intervento pubblico sulle reti informali è dato dagli *effetti perversi* che tale intervento rischia di produrre nel momento in cui induce le reti informali a formalizzarsi, distruggendo così il loro potenziale (Schon 1989),
- ciò che distingue i modi di regolazione dello sviluppo locale del Veneto e dell'Emilia Romagna è la *diversa capacità dell'attore politico locale di intervenire* partecipando alla costruzione di reti di *governance* locale, producendo "bene pubblico",

- come si spiega la diversa capacità dell'attore politico "rosso" (interventista) di rapportarsi alle dinamiche dello sviluppo locale, rispetto all'attore politico "bianco" (non interventista)? In altre parole, perché il governo locale rosso è in grado di intervenire senza alterare le reti informali, mentre il governo locale bianco tende a scegliere il non intervento per non alterare le reti comunitarie informali?

Per l'analisi politica (ma non solo) dare una risposta a questo interrogativo è di fondamentale importanza e significa, in primo luogo, fare i conti con una serie di categorie analitiche consolidate che spesso impediscono di "leggere" i dati raccolti in modo complesso. In primo luogo rispondere a questa domanda significa articolare in modo ben più complesso la relazione tra Stato (politica) e mercato, tenendo conto del ruolo fondamentale giocato dalle rete comunitaria nei processi di regolazione nei due contesti (regolazione sociale). In secondo luogo, significa ridiscutere lo stereotipo di "localismo", o "regolazione localistica", che non permette di cogliere queste differenze. In terzo luogo, significa, però, sfatare anche un altro "mito" che Schön (1989) chiama «la romanza delle reti informali», l'idea cioè che «il fai da te» sia sempre preferibile all'aiuto statale, o, detto in altri termini, che «le reti informali di scambio e servizio siano [sempre] preferibili ai sistemi di servizio formali sostenuti dallo stato e mediati professionalmente» (*ibidem* p. 36).

Approfondendo la comparazione tra le aree bianche e rosse, secondo questo diverso approccio, è possibile cogliere, allora, in tutta la sua portata, la rilevanza di un'altra variabile fondamentale che aiuta a spiegare, in buona misura, le maggiori differenze tra gli output (le politiche pubbliche) prodotti dai due governi locali: questa è data dal diverso *stile amministrativo* (non interventista/interventista), che sta a monte della produzione degli output, con il relativo stile decisionale (*policy style*), correlato tanto al diverso orientamento ideologico quanto al diverso modo di regolazione locale. L'insieme di questi elementi consente di *valutare*, complessivamente, gli *outcome*, cioè il diverso impatto degli output sulle istituzioni (aggregative/integrative) delle due comunità locali, tenendo conto della *coerenza* degli output rispetto al modo di regolazione complessivo, e di valutare, quindi, piuttosto che le variazioni dei livelli di rendimento istituzionale, due diversi modelli organizzativi di produzione di beni collettivi, uno centrato sulla rete comunitaria, l'altro sull'ente locale, a cui corrispondono, ovviamente, anche due diversi tipi di rendimento istituzionale, ma anche diversi tipi di "bene collettivo".

Come cercherò di mettere in luce nei capitoli successivi, ciò che può aiutare a spiegare meglio il diverso rendimento delle istituzioni regionali nei due contesti non è, insomma, una comparazione effettuata a partire da un modello di rendimento istituzionale ottimale e

decontestualizzato, ma piuttosto, il riconoscimento di *diversi modi di regolazione politica* a cui corrispondono anche *diversi modelli di rendimento istituzionale* che vanno letti e interpretati in relazione ai loro sistemi concreti di azione. Questo significa anche ritenere che la regolazione politica sia solo *una* delle dimensioni rilevanti che incidono sul “modo di regolazione” complessivo, ma non sempre e necessariamente quella più importante per spiegare le dinamiche della regolazione di un dato sistema di azione. Partendo da questa prospettiva, rispondere alla domanda sul perché il rendimento istituzionale della Regione Emilia Romagna sia risultato, almeno negli anni Ottanta, il più alto di tutte le altre Regioni italiane, significa andare ad analizzare le dinamiche che hanno caratterizzato la politica regionale cominciando con l’osservare ciò che sta dentro la “scatola nera” (Easton 1953) del sistema politico regionale, cioè gli attori politici (i partiti), le norme culturali, i sistemi di significazione della realtà del luogo nel lungo periodo e, quindi, il livello di sostegno (diffuso/specifico) di cui gode il sistema politico regionale.

3.5 La società politica regionale: modelli di partito e classe politica

Analizzare la ‘società politica’ dei due contesti regionali significa, quindi, focalizzare l’attenzione su ciò che sta dentro la “scatola nera” dei due sistemi politici regionali, a cominciare dai principali attori che hanno contribuito a costruire le regole del gioco politico valide localmente, come i partiti, la classe politica e la classe amministrativa locali. L’analisi di questi elementi costitutivi della ‘società politica’ (Farneti 1971) ci permette, infatti, di rilevare il grado di *emancipazione* del sistema politico locale dalla società civile tanto dal punto di vista strutturale (costruzione di una classe politica e amministrativa autonome dalla società civile) quanto da quello istituzionale (definizione delle regole del gioco e di istituzioni rappresentative che godono di una certa autonomia dalla società civile).

Una prima considerazione va fatta, a proposito, in relazione all’organizzazione regionale del partito politico. Come hanno messo in luce diverse ricerche²⁰ le Regioni italiane risultano essere istituzioni politiche molto fragili perché i partiti politici, ma anche la società civile, si sono poco regionalizzati. Questo dato può essere spiegato con il fatto che i partiti politici italiani, avendo avuto per lungo tempo come obiettivo prioritario quello di presidiare i luoghi del potere statale, hanno anche

²⁰ Cfr. ISAP – Archivio, su “La regionalizzazione” (1983), Morisi (1987, 1989); Feltrin (1987), Passigli (1987).

avuto come loro maggiore referente la sede nazionale del partito e le articolazioni su base provinciale, analogamente alle altre organizzazioni socio-economiche, come le associazioni di rappresentanza degli interessi. Questo potrebbe spiegare perché «quando si attuò la riforma regionale nel 1970, nelle quindici regioni 'ordinarie' le strutture regionali di partito esistevano soltanto sulla carta. I leader regionali di partito prima del 1970, e ad esclusione delle regioni speciali, non avevano alcun vero potere politico» (Leonardi, Nanetti 1991, p. 70-71).

Se è vero che «l'importanza dei partiti regionali è cresciuta con la trasformazione dell'istituzione regionale in componente integrante del sistema nazionale articolato di decisioni politiche e di gestione amministrativa» (*ibidem*, p. 71), è però anche vero che i casi del Veneto e dell'Emilia Romagna costituiscono, da questo punto di vista, due casi regionali davvero particolari, proprio per la presenza consistente di subculture politiche territoriali e, quindi, di una organizzazione dei due partiti egemoni, radicati nel territorio, peculiare rispetto al modello 'nazionale' di partito. Può essere interessante, allora, soffermarsi su questo importante aspetto della strutturazione della società politica locale per accertare se, come si ipotizza:

a) la strutturazione dei due partiti localmente egemoni, la Dc veneta e il PCI emiliano-romagnolo, e quindi delle rispettive società politiche regionali, abbia avuto, fin dalla sua fase genetica, caratteristiche significativamente congruenti con i modelli istituzionali aggregativo/integrativo che, si ritiene, rimane ancora oggi una caratteristica tipica dei due sistemi politici regionali e dei due modi di regolazione;

b) i due contesti mostrino una diversa capacità della società politica locale di regionalizzarsi e, quindi, di emanciparsi tanto dalla società politica nazionale quanto dalla società civile locale, sia dal punto di vista strutturale, attraverso la costruzione di una classe politica e amministrativa autonoma e regionalizzata, sia da un punto di vista istituzionale: prassi amministrative diverse producono gradi diversi di emancipazione del sistema politico e della burocrazia regionale dalla società civile locale.

Ma soprattutto, mettere l'accento sulla società politica regionale ci permette di tenere distinto il processo di regionalizzazione del partito e della classe politica, dal processo di regionalizzazione del sistema di rappresentanza degli interessi che deve passare attraverso il rafforzamento delle associazioni di categoria (soprattutto delle PMI locali) e che mostra di essere ancora oggi uno dei problemi più dibattuti per lo sviluppo delle aree di piccola impresa nella Terza Italia (Ferrante 1996). Per lungo tempo, infatti, il collateralismo politico, tipico delle due subculture, che affidava al partito il compito fondamentale di garantire la regolazione sociale e la mediazione degli interessi, ha sovrapposto il ruolo di rappresentanza degli interessi di categoria, tipico delle

associazioni imprenditoriali, al ruolo di rappresentanza politica locale, tipico dei partiti, impedendo, così, da un lato di distinguere due tipi di rappresentanza (degli interessi organizzati e della comunità locale) che devono essere tenuti invece opportunamente separati, mettendo in secondo piano il ruolo svolto dalle associazioni di categoria delle piccole imprese (Ferrante 1996) e, dall'altro, di definire come "regolazione localistica" la mediazione politica degli "interessi locali" (Triglia 1986) indistintamente nei due contesti subculturali bianco e rosso.

Un'analisi più approfondita sulla società politica regionale di due casi-studio come il Veneto e l'Emilia Romagna permetterebbe, invece, di cogliere importanti differenze relative sia alle diverse modalità (aggregativa/integrativa) di rappresentanza politica degli interessi, propri dei due partiti di governo locale sia alle diverse capacità/modalità di emancipazione delle associazioni di categoria, dopo la crisi del collateralsismo, dal partito politico garante degli interessi locali (Ferrante 1996).

Per cogliere questi aspetti diventa importante soffermarsi quindi sui due contesti regionali, cominciando con l'analizzare i due modelli istituzionali di partito: la Dc veneta e il Pci emiliano-romagnolo.

3.5.1 *Il caso della Dc veneta*

Le ricerche sulla configurazione organizzativa della Dc veneta²¹ hanno messo in luce come il partito fosse un esempio di *istituzione debole* (Panebianco 1982), nato per legittimazione esterna (la Chiesa cattolica) e sviluppatosi per diffusione territoriale, soprattutto nelle zone rurali. Percy Allum (1997) ha proposto di distinguere, in questo senso, due diversi periodi: gli anni Cinquanta e Sessanta, in cui la Dc del Nordest ha le caratteristiche di un partito di massa, e gli anni Settanta e Ottanta in cui la Dc si trasforma in partito di amministratori, come rappresentato nella Tab. 3.3.

Nella prima fase (anni Cinquanta e Sessanta) le risorse organizzative di cui la Dc si avvaleva, tanto in termini di associazioni di base, quanto, soprattutto, di personale politico, venivano fornite infatti dalla Chiesa e dall'associazionismo cattolico (come per esempio l'Ac, le ACLI, la Coldiretti), mentre lo sviluppo organizzativo del partito per diffusione territoriale avvenne attraverso:

Un processo di amalgamazione successivo di gruppi, ma anche di potenziali leaders, costituitisi prima e indipendentemente dal controllo del centro, con effetti centrifughi sulla coalizione dominante (le correnti). (Riccamboni 1988, p. 502)

²¹ Allum (1984; 1985; 1997); Isnenghi, Lanaro (1978); Riccamboni (1988; 1992).

Tab. 3.3 – *Modelli di partito incarnati dalla DC nel Nordest e nel Sud Italia*

ZONA PERIODO	NORD EST	SUD
ANNI '50-'60	Da partito di identità a macchina politica	Da partito di quadri a macchina politica
ANNI '70-'80	Partito di amministratori (o di interessi)	Macchina politica clientelare-criminale

Fonte: Allum (1997).

Possiamo ritrovare, quindi, anche nella struttura organizzativa dell'istituzione politica più rappresentativa della subcultura bianca, il partito democristiano, le stesse caratteristiche tipiche delle istituzioni *aggregative*.

In questa fase la Dc opera, di fatto, come un comitato elettorale, i cui leader, tutti di estrazione cattolica, cooptano le figure più rappresentative della società veneta, tanto nelle sue articolazioni territoriali, quanto in quelle funzionali: in questo modo riescono a garantirsi rapporti organici con tutti i settori che contano, dall'imprenditoria al mondo del lavoro (come per esempio la Cisl). Nello stesso tempo, la Dc riesce ad occupare saldamente le istituzioni amministrative locali e a garantire una efficace mediazione degli interessi locali presso il governo centrale.

Per meglio comprendere la struttura del partito democristiano come istituzione debole, bisogna fare riferimento, però, al contesto sociale e culturale del Veneto e, in particolare, al radicamento dell'associazionismo (cattolico e di categoria) che rappresenta la "vera" istituzione "forte" (integrativa) della subcultura bianca, sia nel senso organizzativo (si pensi, per esempio, alla struttura organizzativa della Chiesa cattolica) sia nel senso della capacità della rete associativa "bianca" di regolare il conflitto sociale. Non è un caso infatti che, come sottolinea Allum (1997), per la Dc veneta è mancata un'analisi approfondita del partito come soggetto politico della subcultura bianca. Il ruolo essenzialmente svolto dalla Dc, in questo contesto, non fu tanto quello del partito di integrazione di massa, come invece è il caso del Pci nelle zone rosse, ma piuttosto quello di garantire gli interessi della comunità locale rispetto al governo centrale: è il rapporto privilegiato con il centro che offre alla Dc veneta una indispensabile risorsa di scambio per entrare in relazione con la comunità locale e con il mondo dell'associazionismo "bianco".

A questo proposito non bisogna dimenticare, per esempio, che la legislazione sulle aree economicamente depresse (L. 635/1957 e L. 614/1966) ebbe in Veneto più incidenza che in altre regioni: nel 1967 risultavano infatti come "aree economicamente depresse" ben 489 comuni veneti su un totale di 583. Di questi circa il 50% integravano le

agevolazioni fiscali dello Stato con interventi locali riguardanti l'acquisto dei terreni e contributi diversi in conto capitale. Sebbene le agevolazioni statali e comunali di questo periodo abbiano giocato un ruolo importante nella politica dello sviluppo locale, contribuendo a differenziare le zone in cui cominciarono a radicarsi le piccole e medie imprese, questa congiuntura favorevole, dovuta alla capacità della Dc di garantire la mediazione degli interessi locali presso il governo centrale, non va confusa, tuttavia, con lo stile amministrativo tipico del Comune "bianco" che si caratterizza per essere, invece, tipicamente non interventista. Come ha messo in luce Trigilia, a questo proposito:

L'azione dei comuni bianchi si inserisce in una tradizione più astensionista, di limitazione degli interventi e delle spese, e di appoggio esterno alla rete organizzativa cattolica, in cui un ruolo particolarmente rilevante assumono le strutture creditizie e quelle assistenziali. (Trigilia 1982, p. 34)

In questo contesto lo stile amministrativo non interventista si giustifica con la necessità di "lasciar fare" al mondo variegato dell'associazionismo cattolico che caratterizzava una società civile in grado di autoregolarsi. Questa prassi ha però, nello stesso tempo, consolidato l'idea, radicata ancora oggi in Veneto, per cui chi opera negli Enti locali non fa politica, ma attività amministrativa. Così se da una parte è vero che, specialmente nella prima fase (anni Cinquanta), «il rapporto tra istituzioni locali e sviluppo economico si caratterizza per forme di intervento 'implicito', secondo linee che privilegiano le dotazioni infrastrutturali di tipo primario, tutte riconducibili alla voce 'lavori pubblici'» (in connessione con obiettive carenze ereditate dal passato) (Riccamboni 1988, p. 503), utilizzando tutte le possibilità di finanziamento in conto capitale previste dalle leggi nazionali, dall'altra è anche vero che, nello stesso tempo, viene adottata la forma del vincolo di bilancio in pareggio che limita rigidamente la capacità di programmazione della spesa.

Il Comune è, quindi, senz'altro un passaggio cruciale per la Dc per consolidare rapporti con i ceti medi artigianali e commerciali, non necessariamente cattolici. Tuttavia alla forte domanda da parte dei principali gruppi sociali di beni pubblici di supporto all'attività privata, la politica della Dc locale risponde con una sostanziale forma di *scambio politico* con l'elettorato. Come è stato notato a proposito:

Questa forma di scambio vede l'ente locale impegnato a creare le dotazioni di base necessarie per ridurre i costi fissi generali di produzione [...] lasciando alla rete assistenziale delle parrocchie il problema dei servizi, così da evitare concorrenze imbarazzanti. (Diamanti, Feltrin 1985, p. 504)

Insomma, a fornire “beni pubblici”, almeno nell’ambito dei servizi sociali, non è l’Ente locale ma la rete dell’associazionismo bianco. Si pensi per esempio agli asili e alle scuole materne che, ancora oggi, sono in larga misura gestiti dalle parrocchie, soprattutto nei centri della “campagna urbanizzata”.

Negli anni Sessanta la crescita della dimensione strumentale della delega politica alla Dc va collegata, da un lato, agli effetti prodotti dal processo di industrializzazione diffusa e, dall’altro, alla fine del collaterismo e al disimpegno della Chiesa che provoca un drastico crollo dell’associazionismo cattolico: nel decennio 1965-1975 in Veneto la perdita è di oltre l’80% degli iscritti.

È da questo momento che la Dc comincia la sua trasformazione da “partito di identità” a “partito di interessi” (Allum 1984): bisogna individuare, cioè, nuove risorse di consenso connesse con il mercato, attenuando le componenti tradizionalmente cattoliche della delega, per sviluppare piuttosto «una delega più specificamente connessa al suo ruolo di garante e promotore dello sviluppo economico» locale (Trigilia 1982, p. 37). Grazie alla gestione dell’apparato statale, come partito di governo, la Dc riesce a sviluppare al massimo questa sua funzione di mediazione politica, scegliendo di attuare, tuttavia, una politica di tipo “incrementale” piuttosto che di governo del cambiamento (Allum 1985).

Questa trasformazione si caratterizza, nel Veneto, per l’emergere di una nuova classe dirigente di partito che si sostituisce lentamente ai notabili della fase precedente: se negli anni Sessanta la maggior parte dei parlamentari veneti erano espressione delle organizzazioni cattoliche collaterali, alla fine degli anni Settanta prevalgono invece gli ex-amministratori locali e i rappresentanti dei principali gruppi sociali locali. Ad eccezione della figura di Bisaglia, la nuova classe politica locale, espressione degli interessi locali, ha meno contatti con Roma e incontra quindi grosse difficoltà a gestire i rapporti con gli interlocutori del “Veneto che produce” (imprenditori e sindacato). La crisi arriva, traumatica, con le amministrative del 1975 in cui la Dc veneta perde la maggioranza assoluta (-3,9%) e deve prendere atto che una fase politica si è chiusa definitivamente (cfr. Tab. 3.3). Tuttavia, l’aumento di 10 seggi assegnati al Consiglio Regionale, in seguito agli esiti del Censimento della popolazione del 1971, consente alla Dc di mantenere una buona rendita di posizione.

È in questa stagione di ridefinizione dell’identità e della classe politica del partito che vengono istituite le Regioni. La costituzione della Regione del Veneto viene vista come una importante opportunità per la Dc degli anni Settanta che

Fa dell’occupazione delle istituzioni il perno della propria politica, la leva con cui, autonomizzandosi dalla Chiesa, riesce a garantirsi il con-

trollo degli apparati di tipo funzionale pubblici e semi-pubblici: dal settore del credito, a quello assistenziale, alle Camere di commercio, agli organismi agricoli, alle imprese pubbliche. (Riccamboni 1988, p. 506)

Tuttavia è proprio qui che emerge il limite più vistoso della cultura politica degli amministratori democristiani:

Finché si è trattato di gestire le centinaia di piccoli comuni veneti non ci sono stati grossi problemi, ma con l'attivazione della regione e, dopo il 1977, di fronte alla nuova mole di competenze, allorché si impongono scelte di programmazione [...] il ceto politico democristiano sceglie di continuare a praticare la vecchia politica di tipo incrementale e distributivo, che tutti almeno a parole criticano. (Riccamboni 1988, p. 509)

Il comportamento scarsamente innovativo degli amministratori, legati al tradizionale vincolo al pareggio di bilancio, sommato alle crescenti difficoltà nei trasferimenti finanziari dal centro alla periferia e al fallimento di alcuni tentativi di ridisegnare il reticolo istituzionale regionale (per esempio, attraverso un collegamento a rete attraverso i comprensori e i consorzi tra Comuni, con la L. 80/75, in concorrenza con la rete delle organizzazioni cattoliche), mettono a nudo, quindi, le crescenti difficoltà del partito di governo locale e della classe politica bianca a rispondere adeguatamente alle nuove domande di politiche di *welfare* e di politica industriale.

Emblematico di questo cambiamento della Dc, da "partito di identità" a "partito di amministratori", è l'itinerario politico di Bisaglia, il leader doroteo scomparso prematuramente nel 1984. Dopo aver conquistato la leadership della maggioranza dorotea che gli garantiva il controllo del partito, a metà degli anni Settanta Bisaglia si rese conto che, con il mancato decollo delle Regioni, tornavano a prevalere le spinte centralistiche che avevano come baricentro politico Roma. Egli tentò perciò di assicurarsi in Veneto una solida 'base di lancio' tessendo una rete di alleanze all'interno della Dc, con Fracanzani e, all'esterno, con il Psi di De Michelis. Proprio l'accordo di centro-sinistra Bisaglia-De Michelis è espressione di una ricerca di nuove alleanze politiche sulla base sia di convergenze oggettive (dal 1985 la Dc non era più in grado di governare da sola il Veneto) sia di affinità culturali su una concezione laica e strumentale della politica. L'idea di Bisaglia del «politico come imprenditore e il territorio come impresa» (Diamanti 1988) riassume efficacemente questa idea del tentativo di cambiamento perseguito dalla Dc degli anni Ottanta: una Dc che investe in Veneto per arrivare a Roma, rinunciando a farsi promotrice e garante dello sviluppo locale, affidato alla regolazione della rete comunitaria.

La Dc Veneta affrontò così la “fase manageriale” delle Regioni cercando di consolidare la sua posizione entro la struttura amministrativa e di fornire l’istituzione regionale di un apparato legislativo considerevole, senza però riuscire a modificare sostanzialmente la prassi amministrativa che rimane, essenzialmente, non interventista. Ma, nonostante le buone leggi sulla programmazione regionale²² e il collegamento con alcune strutture di ricerca, come l’IRSEV (Istituto Regionale per lo Sviluppo Economico Veneto) e la Fondazione Corazzin²³ (legata alla CISL) cui era affidato il compito di monitorare la società veneta per offrire alla Regione gli strumenti conoscitivi necessari per l’attività di programmazione, tale attività rimaneva, tuttavia, una politica prevalentemente di tipo simbolico, poiché si conciliava male con la cultura di governo locale ‘bianca’, non interventista, orientata piuttosto verso politiche di tipo prevalentemente distributivo e incrementale.

Come è stato sostenuto, a proposito, da un rapporto congiunto della Fondazione Corazzin e Ires Veneto (1996), i limiti fondamentali dell’attività di ricerca e di programmazione della Regione Veneto sono costituiti dalla loro episodicità e frammentarietà:

Ogni Programma regionale di sviluppo, ogni iniziativa di politica industriale, ogni piano sociale, ecc. è come se in Veneto partisse quasi da zero, senza una storia alle spalle fatta di progetti, attuazione e verifiche tra di loro logicamente connesse. (Fondazione Corazzin e Ires Veneto, 1996, p. 11)

Sembra insomma che manchi, nel caso veneto, quel processo di *apprendimento istituzionale* che dovrebbe caratterizzare l’attività di programmazione, intesa come «strumento di coordinamento strategico dello sviluppo regionale» che attribuisce all’*analisi delle politiche pubbliche*²⁴ il compito di ricostruire, attraverso il dialogo con la comunità

²² Mi riferisco il particolare alla Legge regionale del 30 aprile 1990, n.40 che definiva le procedure della programmazione e istituiva il Programma regionale di sviluppo (Prs) e il Piano territoriale di coordinamento (PTRC) ma che è rimasta nella sostanza inapplicata. Quasi paradossalmente, infatti, gli unici due Prs prodotti fino agli anni Ottanta dalla Regione Veneto durante le Giunte Tommelleri (Prs del 2 febbraio 1979, n.11) e Bernini (Prs 1988-1990 del 31 gennaio 1989, n.6) sono precedenti alla legge sulla programmazione. Dopo oltre un decennio di assenza di attività di programmazione, bisognerà aspettare la L.r. 35/2001 per rilanciare l’attività di programmazione regionale nella prospettiva europea: il successivo Prs vedrà infatti la luce solo nel 2007.

²³ Sulla vicenda dell’IRSEV e sulla Fondazione Corazzin cfr. il capitolo V. Per la documentazione di ricerca sul territorio in questo ambito Cfr. IRSEV, *Quaderni del Piano territoriale regionale di coordinamento del Veneto*, Venezia, Regione Veneto 1976-79; Fondazione Corazzin (a cura di) *La società veneta. Rapporto sulla situazione sociale della regione*, Padova, Liviana 1987.

²⁴ Può essere interessante rilevare che l’analisi delle politiche pubbliche, mentre è stata del tutto sconosciuta in Veneto sia dalle istituzioni politiche locali sia dai corsi di laurea (il primo corso di Analisi delle politiche pubbliche è stato attivato presso la Facoltà di Scienze politiche di Padova solo nell’a.a.1999-2000 con un contratto esterno), è invece

regionale, «un sistema efficace di decisioni sui problemi più rilevanti per la comunità locale».

Con la morte di Bisaglia (nel 1984) e la mancanza di successori in grado di esprimere una nuova figura-guida del doroteismo veneto, ripresero il sopravvento le spinte alla settorializzazione più esasperata. Gli effetti elettorali non tardarono ad arrivare (Diamanti, Riccamboni 1992): nel 1985, con la IV legislatura, si chiude definitivamente la fase delle Giunte monocolori Dc, mentre gli eredi del doroteismo veneto (Bernini e Cremonese) non riescono a costituire una leadership in grado di reggere la deriva dei particolarismi e, tanto meno, di sostenere il processo di regionalizzazione della Dc veneta, auspicato da Bisaglia sul modello tedesco (Diamanti 1988). Il successo della Lega Nord e la fine della Dc e del Psi, travolti da Tangentopoli, sono stati l'epilogo di questa storia. I propositi enunciati nel Prs 1988-1990 (al quale, significativamente, non ne sono seguiti altri fino al 2007) sono rimasti pertanto enunciazioni di principio con un significato più simbolico che sostanziale²⁵.

La "parabola" dell'egemonia democristiana, già analizzata per le zone bianche nel capitolo precedente (cfr. Fig. 2.2), può essere confrontata con la Tab.3.4 relativa all'andamento del volto regionale in Veneto dal 1970 al 1995.

Come si può ricavare dai dati elettorali (Tab. 3.4), lo squilibrio nei rapporti di forza tra la Dc e gli altri partiti nella società politica veneta è stato tale, almeno fino ai primi anni Ottanta, da lasciare agli altri partiti uno spazio solo residuale. Come è stato messo in luce da alcune ricerche (Diamanti, Riccamboni 1992; Riccamboni 1992) la sinistra ha incontrato notevoli difficoltà ad affermarsi in un contesto a subcultura politica cattolica, impermeabile, se non ostile, ai valori comunisti e socialisti (Blackmer, Tarrow 1976). L'elevato ricambio di quadri e intellettuali di cui le due forze della sinistra hanno sofferto, per un lungo periodo è stato, infatti, sintomo evidente delle loro difficoltà di legittimazione e di inserimento nel tessuto sociale veneto, soprattutto nella campagna.

praticata e studiata in Emilia Romagna, a partire dai primi anni Ottanta, e trova presso l'Università di Bologna uno dei maggiori centri italiani di ricerca sul campo.

²⁵ Nell'ambito delle politiche per le PMI il Prs 1988-1990 enfatizzava il ruolo svolto dalle Fiere che «dovranno evolvere le proprie strutture specializzandosi nei servizi terziari complementari alla vendita» nel mercato internazionale e dal Centro estero delle Camere di commercio, il cui ruolo «va adeguatamente potenziato indirizzandolo verso un'azione di stimolo e supporto all'offerta di servizi alle imprese regionali che operano nel mercato estero».

Tab. 3.4. – *Elezione del Consiglio regionale del Veneto. Percentuali di voti validi e astenuti (1970-1995)*

Liste	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Estrema sinistra*	3,5	1,5	2,1	1,7	0,8	4,3
Pci-Pds-Ds	16,8	22,8	21,7	20,4	15,6	16,5
Radicali	-	-	-	-	1,1	0,5
Verdi	-	-	-	2,6	7,1	3,6
Psi	10,4	12,8	12,1	12,4	13,7	-
Psdi	7,6	6,3	5,4	3,2	2,1	-
DC	51,9	48,0	49,4	45,9	42,9	-
Pri	1,9	2,5	2,6	3,3	2,5	1,2
Ppi	-	-	-	-	-	10,7
FI	-	-	-	-	-	24,0
Ccd	-	-	-	-	-	2,9
Pli	4,2	2,3	2,6	1,9	1,6	-
Msi-An	3,3	3,8	3,6	4,5	2,7	10,7
Lega Nord	-	-	0,5	3,7	5,9	16,7
Patto democratici	-	-	-	-	-	3,9
Altre liste	0,4	-	-	0,4	4,0	5,0
Voti validi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Astenuti	5,4	4,9	8,0	7,6	9,2	14,8

* Il riferimento è alle liste di DP-PDUP-PSUP-PRC-PDCI. Fonte: Ministero degli Interni, 2012.

Sull'onda del '68, tuttavia, una nuova generazione di dirigenti socialisti riuscì ad affermarsi negli anni Settanta, grazie anche al riaccendersi della conflittualità sociale, portando i primi elementi di sfida all'indiscussa egemonia democristiana. In particolare i socialisti veneziani riuscirono a raccogliere i frutti più consistenti dell'accordo Bisaglia-De Michelis, almeno finché durò l'accordo. Il PCI, al contrario:

Conosce forme di isolamento e di delegittimazione che rischiano di continuo di portarlo sotto la soglia di sopravvivenza, non riuscendo quindi a diventare quell'istituzione forte che Togliatti invece realizza soprattutto nelle regioni dell'Italia centrale. (Riccamboni 1988, p. 511)

Con la crisi del comunismo e l'esplosione di Tangentopoli, gli anni Novanta rappresentano per il Veneto un vero e proprio terremoto per la società politica regionale. Da una parte, il successo elettorale della Lega Nord, soprattutto nella campagna industrializzata dove si è sviluppata la piccola impresa, rimette al centro dell'agenda politica la "questione territoriale" e il governo della frattura centro/periferia, facendo emergere la componente antistatalista della subcultura bianca. Dall'altra, la frantumazione delle componenti democristiane in varie formazioni politiche (Pri, Ccd, Cdu, ecc.), che si addensano prevalentemente nei centri urbani capoluoghi (Baccarin 2000), acuisce la frattura città/campagna che ha sempre caratterizzato il contesto politico e culturale veneto, mettendo in luce, al tempo stesso, una crisi drammatica della classe politica-amministrativa locale, che si ripercuote visibilmente nelle istituzioni politiche locali e soprattutto regionali.

Il trend elettorale del decennio successivo conferma questa dicotomia tra città capoluogo e campagna industrializzata, oltre a un aumento significativo dell'astensionismo, insieme alla difficoltà di coordinamento regionale (Tab. 3.5).

Le elezioni regionali del 16 aprile 2000, con la vittoria del centro-destra con il 54,9% dei voti, contro il 38,2% della coalizione di centro-sinistra, fanno rilevare, insieme a un calo della Lega Nord del -4,5% e un significativo avanzamento di FI del +6,4%, rispetto alle elezioni del 1995, un *aumento dei voti di preferenza* (un indicatore già utilizzato da Putnam per evidenziare la presenza di un voto di scambio) e delle *astensioni* (+9,4 % rispetto alle elezioni regionali del 1995). Nelle elezioni regionali del 2005 la coalizione di centrodestra guidata da FI e dalla Lega, con AN e UDC, vince le elezioni con il 53,3% dei voti validi, contro il 40,4% del centro-sinistra: la Lega riprende quota con un +2,7% rispetto alle elezioni del 2000, ma si registra anche questa volta un significativo aumento delle astensioni, che raggiungono il 27,6%.

Ma sono le elezioni regionali del 2010 che segnano un punto di svolta per il Veneto: la coalizione del centro-destra capeggiata dalla Lega Nord, che da sola raggiunge il 35,2% dei voti validi, vince le elezioni regionali con il 60,7%, contro il 29,3% del centro-sinistra, ma anche con una percentuale di astenuti che raggiunge il 33,6%, divenendo "il secondo partito" della regione (Turato, Colloca 2010; Colloca 2010).

Tab. 3.5 – *Elezione del Consiglio regionale del Veneto. Percentuali di voti validi e astenuti (1995-2010)*

Liste	1995	2000	2005	2010
Rifondazione Comunista	5,0	3,0	3,5	1,6
Comunisti Italiani	-	1,0	1,5	-
Sinistra e libertà	-	-	-	1,2
PDS	-	16,5	12,4	-
Partito Democratico	-	-	-	20,3
Uniti nell'Ulivo	-	-	24,3	-
Patto democratici	-	4,3	-	-
Partito Popolare Italiano	-	10,7	-	-
Socialisti Democratici Italiani; La rosa nel pugno	-	1,3	-	-
Lista Cacciari	-	-	13,7	-
Per il Veneto	-	-	4,6	-
A.P. Udeur	-	-	0,3	-
Lista d Pietro/ Di Pietro-Occhetto / IDV	-	-	1,3	5,3
Federazione dei Verdi	4,0	2,3	3,0	-
Altri	0,5	-	1,9	0,9
Centro-sinistra	41,0	33,7	40,4	29,3
Il Popolo delle Libertà	-	-	-	24,7
Forza Italia	23,9	30,4	22,7	-
MSI-DN / Alleanza Nazionale	10,7	9,8	8,1	-
UDC	-	-	6,4	-
CCD	3,6	2,3	-	-
CDU		4,5	-	-
Lega Nord	16,7	12,0	14,7	35,2
Nuovo PSI / Socialisti Uniti	-	-	1,4	-
Altri	-	-	-	0,8
Centro-destra	54,9	59,0	53,3	60,7
UDC	-	-	-	4,9
Unione Nord Est	-	-	-	1,5
Centro	-	-	-	6,4
PR/Pannella/Lista Emma Bonino	1,2	2,4	-	-
Movimento 5 Stelle	-	-	-	2,6
Alternativa Sociale (A. Musso- lini)	-	-	0,9	-
Fiamma Tricolore / FN	-	-	-	0,3
Progetto Nordest / P. Nas. Ve- neto	-	-	-	0,3
Altri	-	-	-	0,4
Voti validi	100,0	100,0	100,0	100,0
Astenuti	14,8	24,4	27,6	33,6

Fonte: Ministero dell'Interno, 2012.

Per avere un'idea più precisa della portata della crisi degli anni Novanta, basta osservare i dati sulla composizione della Giunta regionale (Tab. 3.6) per rendersi conto di come l'instabilità della Giunta e del suo Presidente abbiano inciso negativamente sul rendimento istituzionale della Regione Veneto, che nella V legislatura tocca il suo minimo storico.

Tab. 3.6. *Giunte Regionali e Presidenti della Regione del Veneto 1970-2010*

Legislatura	Anni	Giunta	Presidenti	Notizie sul Presidente
I	1970-1972	DC	Tomelleri	DC
	1972-1973	DC	Feltrin	DC
	1973-1975	DC	Tomelleri	DC
II	1975-1980			
III	1980-1985	DC	Bernini	DC doroteo
IV	1985-1989	DC-PSI- PSDI-PLI		Ministro dei trasporti
	1989-1990	DC-PSI- PSDI-PLI	Cremonese	DC doroteo
V	1990-1992	DC-PSI- PSDI-PRI		travolto da Tangentopoli
	1992-1993	DC-PSI-Verdi	Frigo	DC → travolto da Tangentopoli
	1993-1994	DC-PSI-Verdi- UPV	Pupillo	Primo Presidente PDS
	1994-1995	PPI-PLI-CPA- UPV	Bottin	ex DC/PPI
VI	1995-2000	FI- AN- CCD-CDU	Galan	FI
VII	2000-2005	FI-Lega-AN CCD-CDU	Galan	FI – I elezione diretta –
VIII	2005-2010	FI-Lega-AN- nv PSI-UDc	Galan	FI → PdL
IX	2010-	Lega Nord- PdL-Adc	Zaia	Lega Nord → già Ministro dell'Agricoltura dal 2008

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell’Interno, 2012.

Il susseguirsi di ben 4 Presidenti regionali in 5 anni dal 1990 al 1995 e di altrettante Giunte è la misura della crisi di governabilità che ha attanagliato la Regione Veneto negli anni dell’agonia della Dc. Il rischio ricorrente di una paralisi amministrativa, a causa dell’incalzare dei processi per corruzione di Tangentopoli che hanno decapitato la classe politica democristiana, da un lato, sembra aver sollecitato la classe amministrativa regionale ad aumentare l’efficienza amministrativa della Regione (Simoni 1997), secondo una concezione tipicamente ‘bianca’ di governo locale per cui “chi fa amministrazione non fa politica”, quasi

a voler sottolineare con questo l'estraneità della classe amministrativa ai fenomeni di corruzione di cui veniva accusata la classe politica. Dall'altro, tale crisi ha però ulteriormente alimentato il non interventismo dell'amministrazione regionale, riducendo ulteriormente la capacità di regolazione politica e di governo della Regione: basti considerare che l'ultimo Piano di Sviluppo Regionale di questa fase risale al 1988 e che negli anni Novanta furono aboliti sia il Dipartimento Piani e Programmi, sia gli istituti di ricerca, come l'Irsev che svolgevano le ricerche socioeconomiche necessarie agli interventi di programmazione regionale. Bisognerà aspettare la L.r. 35/2001 per il rilancio dell'attività di programmazione nella prospettiva europea.

Se quindi alcuni dati sull'efficienza finanziaria e di bilancio dell'amministrazione regionale sembrano essere temporaneamente migliorati (Simoni 1997), il rendimento istituzionale complessivo della Regione Veneto, misurato attraverso gli indicatori di stabilità della Giunta e dell'attività di ricerca finalizzata alla programmazione, è invece decisamente peggiorato²⁶.

Il miglioramento nell'efficienza amministrativa non sembra essere stato, inoltre, stabile nel tempo se è vero, come ha mostrato Ubaldi (1998), che nella legislatura successiva se, da una parte, la stabilità della Giunta è tornata ad essere tra le migliori, dall'altra l'efficienza amministrativa è regredita, tornando agli stessi livelli di prima, se non addirittura peggiorata²⁷. Quasi paradossalmente, sembra perciò che in Veneto una forte stabilità della Giunta sia correlata ad un basso rendimento dell'istituzione regionale, almeno dal punto di vista dell'efficienza amministrativa. Proprio questa correlazione negativa, non prevista da Putnam, può essere indicativa di un modello di rendimento istituzionale decisamente diverso da quello riscontrabile in Emilia Romagna e che

²⁶ Bisogna distinguere attentamente il concetto di efficienza amministrativa da quello di rendimento delle istituzioni nel senso usato da Putnam. Gli indicatori utilizzati da Simoni (1997) sono infatti relativi solo all'efficienza amministrativa: i tempi di approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti generali; la capacità di assumere impegni di spesa, di effettuare pagamenti (velocità di cassa) e di ridurre il totale dei residui passivi. Sulla base di questi indicatori Simoni conclude che, rispetto alla ricerca di Putnam (1993) vi è stato un certo miglioramento nel rendimento istituzionale del Veneto. Tuttavia non si può far coincidere l'efficienza amministrativa, così misurata, con il rendimento istituzionale nel senso inteso da Putnam. Se infatti prendiamo in considerazione altri indicatori suggeriti da Putnam, come la stabilità della Giunta e l'attività di ricerca e di programmazione, il rendimento istituzionale della Regione Veneto della V legislatura risulta essere uno dei più bassi della sua storia.

²⁷ Secondo Ubaldi (1998) il bilancio della Regione Veneto nella VI legislatura (1995-2000) mostra una diminuzione significativa della capacità di spesa con una perdita consistente di finanziamenti per perenzione amministrativa: si tratta dei *residui passivi* delle amministrazioni locali che, se non impiegati in tempo, vengono cancellate d'autorità dallo Stato (trasformandosi da "economia per perenzione" ad "economia per insussistenza"). Tornerò su questo punto nel capitolo IV.

deve essere letto in relazione al modo di regolazione proprio del Veneto, soprattutto di questi anni.

Questo può aiutare a spiegare perché, anche di fronte alle novità che arrivano, alla fine degli anni Novanta, con la riforma del “federalismo amministrativo” che devolve alle Regioni nuovi poteri di intervento nel campo dello sviluppo locale, potenziando il ruolo dell’amministrazione regionale, la classe amministrativa regionale veneta mostra di essere piuttosto lenta (Alberti 1999) nell’applicazione delle leggi stesse: basti pensare che la Regione Veneto, insieme alle Regioni della Calabria e della Campania, non è riuscita a produrre, entro la VI legislatura (2000), la legge di riordino prevista dalle “leggi Bassanini”, cosa che avverrà con la L.r. 11/2001, rendendo così necessario l’intervento del potere sostitutivo dello Stato, a differenza di quanto ha fatto la Regione Emilia Romagna che, per prima, ha prodotto la legge regionale di riordino n. 3/99.

Una ulteriore conferma di questa mancata emancipazione della classe politica e amministrativa regionale dalla società civile, che sta alla base della sua debolezza strutturale, sembra arrivare, inoltre, dalla sentenza del TAR di Venezia del 15 febbraio 2000 che, in piena campagna elettorale, ha annullato in blocco le nomine di una cinquantina di dirigenti regionali (effettuate con le delibere regionali del 15 luglio e 16 settembre 1997), che costituivano lo staff di vertice scelto dalla Giunta Galan. La motivazione del TAR non lascia dubbi: «Manca una congrua motivazione che dia conto delle ragioni dell’attuata scelta», in altre parole i criteri di giudizio non sono stati resi trasparenti²⁸. La successiva nomina degli stessi dirigenti con una nuova delibera più adeguatamente motivata, non cambia la sostanza del problema.

Gli anni Novanta sono quindi gli anni del più basso rendimento dell’istituzione regionale veneta, rilevabile anche nello scarso uso dei nuovi strumenti di programmazione che si rendono necessari per una regolazione politica e programmatica dello sviluppo locale, resa ancora più urgente dalle sfide dell’economia globale. Se questo dato può essere riconducibile, in parte, ad una certa inerzia ereditata dalla tradizione politico-amministrativa non interventista, è però anche vero che esso può essere in parte imputato anche al repentino ricambio della classe politica regionale che, in questi anni, ha fatto seguito alla crisi della Dc e a Tangentopoli: una nuova classe politica ritenuta da alcuni dirigenti regionali intervistati «un ceto di dilettanti allo sbaraglio» (Mocellin 1999), che manca cioè di competenze ed esperienze adeguate. Il “cambio della guardia” sembra avere aggravato, perciò, notevolmente i problemi di governabilità dello sviluppo locale nel Veneto in un momento cruciale in cui la Regione della VII legislatura, in attuazione delle riforme Bassanini, avrebbe dovuto affrontare una fase costituente che l’avrebbe portata

²⁸ Cfr. «Il Tar decapita la Regione, bocciato Galan», in *Il Mattino di Padova*, 1 marzo 2000, p. 3.

nell'era del federalismo amministrativo con la definizione del nuovo Statuto regionale. Invece bisognerà aspettare oltre dieci anni per avere il nuovo Statuto regionale, che verrà approvato solo nella IX legislatura (2012).

La crisi della Dc veneta ha messo in evidenza, quindi, anche la debolezza dell'istituzione regionale e la sua mancata emancipazione tanto sul piano strutturale, con la (mancata) costruzione di una classe politica e amministrativa regionalizzata e quindi autonoma dalla società civile, quanto, soprattutto, sul piano istituzionale: lo stile politico-amministrativo consolidato, di tipo non interventista, non ha garantito all'istituzione regionale la capacità di svolgere adeguatamente le funzioni di programmazione e coordinamento per le quali è stata istituita. Inoltre, se condizione necessaria per l'attività di programmazione è una puntuale e coordinata attività di ricerca sul campo, il depotenziamento di tutti gli enti di ricerca socio-economica sul territorio legati alla Regione (compresi i vari Osservatori²⁹ istituiti con leggi regionali presso i Dipartimenti della Giunta e del Consiglio) ha impedito un'attività di programmazione che possa dirsi davvero tale: si è trattato, infatti, prevalentemente di politiche o di tipo simbolico, o limitate a interventi settoriali con scarso coordinamento.

A partire dalla VII legislatura, tuttavia, si deve registrare un rilancio dell'attività di programmazione regionale, insieme a un potenziamento della Direzione Statistica, con la L.r. 35/2001 che riattiva i documenti di programmazione come il PRS e il Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (legge urbanistica L.r. 11/2004): un rilancio che può essere spiegato, essenzialmente, in relazione all'esigenza del governo regionale di rispondere alle sfide dell'uropeizzazione della Regione (Messina, Busatto 2011), ma che, fino a questo momento, non ha prodotto di fatto, ancora, alcun cambiamento reale nel modo di regolazione tradizionale.

La lunga stagione dell'era Galan, di ben tre legislature, ha prodotto piuttosto una sorta di personalizzazione della politica³⁰, accompagnata

Da un'idea di governo come decisionismo individuale, o tra pochi amici, vivendo la democrazia come inutile rituale, la partecipazione come

²⁹ La stessa sorte è toccata infatti, per fare qualche esempio, anche all'*Osservatorio sul mercato del lavoro regionale*, «la cui attività di osservazione appare poco socializzata sia all'interno che all'esterno dell'istituzione regionale» (Fondazione Corazzin, Ires Veneto 1995, p. 5), che diverrà successivamente una competenza dell'agenzia strumentale della Regione Veneto Lavoro, istituita nel 1998; all'*Osservatorio permanete sulla condizione giovanile* (istituito con la L.R. n.29/1988), legato alle sorti politiche dell'Assessore d'oroteo ai servizi sociali M. Creuso (Giardini 1996) e all'*Osservatorio elettorale*, istituito presso il Consiglio Regionale del Veneto, attivato solo durante le elezioni politiche e amministrative.

³⁰ Il livello di personalizzazione della politica veneta nell'era Galan è arrivato al punto da indurre il Presidente regionale a farsi chiamare con compiacimento "il Doge" e a titolare significativamente un libretto «Il Nord Est sono io» (Galan 2008). Cfr Messina (2012).

disturbo e la trasparenza come optional. Un modello arcaico, familista, opaco, che si è sostenuto in Veneto su un potere locale assoluto, ma che non a caso ha dato pessime e provincialissime prove di sé a livello nazionale [...]. La questione è culturale e non personale. (Allievi 2012 p. 3)

Il delicato passaggio da “partito di identità” a “partito di amministratori”, già rilevato nel caso della Dc (Allum 1997), si può rilevare, inoltre, ancora una volta, anche nel caso della Lega Nord, dal 2010 al governo regionale. Se, da un lato, la crisi fiscale dello Stato e il patto di stabilità rendono difficile la perpetuazione di un modo di regolazione centrato su politiche distributive, dall’altro proprio l’antistatalismo, tipico della cultura politica leghista, rende più difficile l’acquisizione di una capacità di regolazione della “cosa pubblica” in grado di superare i localismi comunali e di avere un respiro per lo meno regionale.

Su questo ed altri aspetti specifici legati alla regolazione dello sviluppo locale mi soffermerò più avanti per meglio comprendere in che misura questo tipo di “regolazione senza programmazione”, che ha da sempre caratterizzato il modo di regolazione del Veneto, sia stata congruente con il modello istituzionale aggregativo e quanto il cambiamento di questo modo di regolazione, in risposta alle sollecitazioni dell’Unione Europea, sia oggi una delle maggiori sfide che la Regione Veneto è già chiamata ad affrontare.

3.5.2 *Il caso del PCI dell’Emilia Romagna*

Al contrario di quanto si è visto per la Dc veneta, le ricerche sul Pci emiliano³¹ hanno messo in evidenza l’esistenza di un’*istituzione forte*, nata anche per legittimazione esterna (il bolscevismo come risorsa simbolica), quindi con un’elevata autonomia dalla società nazionale e, a differenza della Dc veneta, dotata di una elevatissima coerenza strutturale interna: lo sviluppo organizzativo del ‘modello reggiano’ venne caratterizzato, infatti, da penetrazione territoriale, tanto nelle città quanto nella campagna mezzadrile, e dalla riorganizzazione totale delle strutture locali ereditate al momento della scissione dal Partito Socialista (1921) che aveva nella regione una forte presenza organizzata.

La rifondazione del partito nel secondo dopoguerra, dopo l’esperienza della clandestinità e della lotta partigiana della Resistenza, avvenne secondo la formula organizzativa di Togliatti del “partito nuovo”, che però mantenne una forte continuità con il modello originario di partito, tanto dal punto di vista della classe dirigente che rimase sostanzialmente

³¹ Spriano (1967); Cortesi (1971); Galli (1976); Bertelli (1980). Sulla struttura organizzativa del Pci comparata a quella della Dc cfr. Poggi (1968); Casali (1997) e Finzi (a cura di) (1997).

invariata, quanto per il mito dell'Urss divenuto, dopo la guerra, anche simbolo della lotta contro il nazi-fascismo.

La formula del 'partito nuovo' aveva l'obiettivo di allargare la penetrazione del partito a settori sociali molto più ampi della tradizionale classe operaia di fabbrica. Così, se da una parte i criteri di reclutamento degli iscritti erano meno rigidi (specialmente rispetto al Pcf) dall'altra venne assegnato un ruolo fondamentale a un elevato numero di *cellule locali* di tipo territoriale e di tipo funzionale (giovani, donne, anziani, ecc.) articolate nel territorio in modo quasi capillare e collegate sistematicamente ai centri urbani maggiori. All'organizzazione del partito si collegavano in modo organico anche altre associazioni collaterali come i sindacati, le leghe delle cooperative, la Cna (Confederazione Nazionale dell'Artigianato), ma anche istituzioni locali come le agenzie di credito cooperativo e associazioni culturali (ARCI).

Il risultato fu la costruzione di una struttura politica *integrativa* di massa, in grado cioè di accogliere, rappresentare e garantire gli interessi della popolazione locale in modo trasversale e interclassista (classe operaia e ceto medio urbano, strati bracciantili e mezzadria), appoggiandosi alla tradizione del socialismo municipale del governo locale a cui il Pci emiliano volle dare un significato simbolico preciso per la Nazione:

Il messaggio di una rivoluzione possibile, prima, e poi di un contro-potere rosso arroccato a difesa contro l'emarginazione perseguita dal nuovo potere democristiano; in seguito, specie a partire dagli anni Sessanta, il messaggio di un nuovo ruolo possibile per un Pci rilegitimato come forza di governo, messaggio conclamato nella 'funzione nazionale' dell'esperienza emiliana e nel ruolo anticipatore delle politiche promosse a livello locale dagli amministratori comunisti rispetto a quelle che avrebbero potuto essere un programma di riforme a livello nazionale. (Bellini 1991, p. 150)³²

In relazione al diverso tipo di rapporto tra le risorse simboliche di origine 'esterna' (Pcus) e risorse simboliche di origine 'interna' al sistema politico nazionale, possiamo distinguere, come suggerisce Panebianco (1982), tre periodi diversi nell'evoluzione del modello di partito del Pci che hanno avuto una certa rilevanza anche per il Pci emiliano.

a) Gli anni Cinquanta e Sessanta, caratterizzati da una forte influenza politica e culturale dell'organizzazione di riferimento (il Pcus), in cui il rafforzamento del modello organizzativo locale cresce con l'accrescersi delle tensioni internazionali della guerra fredda e l'esclusione del Pci

³² Con le parole di Togliatti al congresso provinciale del Pci bolognese nel 1956: «Quando ci chiedono che cosa faremo, per quale via ci muoveremo se dominassimo tutta l'Italia, modestamente indichiamo l'esempio di quello che il nostro partito è riuscito a fare qui». Cfr. P. Togliatti, *Politica nazionale ed Emilia rossa*, Roma, Ed. Riuniti, 1974, p. 525.

come “partito antisistema”. Questa fase trova un momento di svolta epocale nella “crisi del 1956”, con la demolizione del mito di Stalin³³ (morto nel 1953) ad opera degli stessi dirigenti sovietici, da cui ebbe origine un lento, ma inesorabile, processo di ridefinizione della “via italiana” al socialismo, di cui l’Emilia Romagna rappresentava la punta più avanzata. In questo periodo il PCI emiliano si rafforzò soprattutto attorno ai *Comuni rossi*.

b) Gli anni Settanta (successivi alla mobilitazione operaia e studentesca del ’68) e gli anni Ottanta (successivi al movimento del ’77) furono caratterizzati da un processo graduale, ma continuo, di emancipazione dall’egemonia culturale dal PCUS, con il passaggio da una legittimazione ‘esterna’ a una legittimazione ‘interna’. Al tempo stesso, tuttavia, tale processo fu accompagnato da una diminuzione del livello di coerenza strutturale interna al partito, di cui si possono rilevare, come vedremo, tracce evidenti all’interno del PCI emiliano-romagnolo, soprattutto degli anni Ottanta, durante la Presidenza Turci della *Regione rossa*. In questa fase la nascita dell’ente regionale costituisce, infatti, un’occasione di maggiore visibilità dello stile amministrativo rosso, ma anche un interessante momento di crescita e rilancio dell’attività di programmazione come strumento privilegiato di governo locale che può essere sperimentato adesso con maggiori gradi di libertà. Dopo la delusione della riforma³⁴ del 1972, il PCI emiliano (a cui era negato l’accesso al centro) è infatti in prima fila nel fronte che si mobilita per rivendicare una maggiore autonomia regionale.

c) Gli anni Novanta, con la caduta del comunismo, costituiscono un altro momento di svolta epocale. Le trasformazioni del PCI in Pds e la scissione di Rifondazione Comunista, la vittoria dell’Ulivo nel 1996 e nel 1998 il Pds al governo del paese e la sua trasformazione in Ds (Fotia 1999), vedono uno spostamento di buona parte della classe politica emiliana del centro-sinistra da Bologna a Roma, aprendo una serie di problemi, tipici delle istituzioni integrative, legati al ricambio della classe dirigente. Questa è la fase delle *riforme amministrative* che, partendo dall’esempio dell’Emilia Romagna, cercano di potenziare la devoluzione dei poteri dal centro alla periferia attraverso forme di federalismo ammi-

³³ Gli avvenimenti evocati con la “crisi del ’56” riguardano il XX Congresso del PCUS, il “rapporto segreto” di Kruscev, la sommossa di Poznan, l’Ottobre polacco e la rivolta ungherese. Tali avvenimenti ebbero una portata dirompente per il movimento comunista, tanto a livello nazionale quanto a livello internazionale, cosicché il 1956 è stato considerato «all’origine di una serie di reazioni a catena che continuarono a scuotere il mondo comunista» (Grosso, Riccamboni, 1987, p. 5) a partire dalla crisi dello stalinismo fino alla caduta del Muro di Berlino. Per la sua portata sconvolgente sull’identità della subcultura ‘rossa’, il 1956 può essere paragonato, con le dovute differenze sui tempi, oltre che sui contenuti, allo *choc* che il Concilio Vaticano II provocò sul mondo cattolico, negli anni Sessanta, dando il via alla crisi del collateralismo ‘bianco’.

³⁴ Si veda al riguardo quanto richiamato nel paragrafo 3.3 sui decreti legislativi 1-11/1972 che trasferirono le funzioni elencate nell’art. 117 della Costituzione alle Regioni a statuto ordinario.

nistrativo e fiscale (leggi Bassanini), ma è anche il momento in cui i Ds perdono, per la prima volta nella storia, la roccaforte del Comune di Bologna nelle amministrative del 1999, con la vittoria di Guazzaloca. Un maggiore avvicinamento alle fonti di legittimazione interna al sistema politico nazionale coincide, quindi, con un sostanziale indebolimento della struttura organizzativa del partito regionale³⁵, dovuto probabilmente anche al drastico cambio della classe dirigente regionale trasferitasi a Roma dopo la vittoria dell'Ulivo, ma soprattutto, come è stato messo in luce dagli studi sulla subcultura rossa (Caciagli 1993; Baccetti, Caciagli 1991; Ramella 2005), anche dal processo di laicizzazione culturale e di crisi di identità che ha fatto seguito alla caduta del Muro di Berlino e alle trasformazioni del Pci.

Tab. 3.7 – *Elezioni del Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna. Percentuali di voti validi e astenuti (1970-1995).*

Liste	1970	1975	1980	1985	1990	1995
Estrema sinistra*	3,8	1,6	1,4	1,1	0,8	7,6
PCI-Pds-Ds	44,0	48,3	48,2	47,0	42,1	43,0
Psu	7,5	-	-	-	-	-
Radicali	-	-	-	-	-	1,3
Verdi	-	-	-	2,3	3,3	3,2
PSI-SDI	8,1	10,2	10,3	10,9	12,4	-
PSDI	-	1,8	4,7	2,7	1,9	-
DC	25,8	25,6	24,6	24,6	23,4	-
PATTO DEM.	-	-	-	-	-	3,7
PRI	4,0	5,2	4,4	4,7	4,8	-
PPI						5,6
FI						18,2
Ccd						2,3
PLI	3,7	3,9	2,1	1,6	1,5	-
MSI-AN	3,0	3,7	3,2	4,3	3,0	10,3
Lega Nord					2,9	3,4
Altre liste	0,2	-	0,1	0,9	3,9	1,4
Voti validi	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Astenuti	3,4	3,4	5,5	5,3	7,0	11,7

* Il riferimento è alle liste di DP-PDUP-PSUP-PRC-PDCI.

Fonte: Ministero dell'Interno 2012.

³⁵ Obiettivo che, peraltro, sembrerebbe essere stato perseguito volutamente dalla segreteria Veltroni, a guardare il congresso dei Ds al Lingotto di Torino nel gennaio 2000. Sull'indebolimento delle "radici della quercia" cfr. Fotia (1998).

Analizzando i dati delle elezioni regionali fin dal 1970 (Tab. 3.7) si può riscontrare una solida tenuta del PCI nelle varie tornate elettorali che hanno mantenuto saldamente il partito al governo regionale, anche dopo le trasformazioni in Pds, seppure con un evidente calo di consensi nel 1990 (-4,9%), controbilanciato da una buona tenuta nel 1995 del Pds (+0,9%).

Come mostra la Tab. 3.8, nelle regionali del 2000 i Ds subiscono un forte calo (-6,8%) (compensato in parte dal risultato dei Democratici di Prodi +4,7%) rimanendo tuttavia il partito di maggioranza all'interno della coalizione del centro-sinistra che vinse nettamente le elezioni regionali con il 56,5% dei voti, contro il 40,3% della coalizione di centro-destra: gli anni Novanta si chiudono, quindi, con una fluttuazione dei consensi al partito di governo locale del tutto inedita rispetto agli anni precedenti.

La vittoria della coalizione di centro-sinistra, con la presidenza di Vasco Errani, viene confermata sia nel 2005, con il 62,0% dei voti, contro il 36,6% del centro-destra, sia nel 2010, con il 51,6% dei voti, contro il 38,8% del centro-destra.

Anche con l'entrata in scena del Pd, nato nell'ottobre 2007 in seguito all'alleanza dei Ds con i cattolici della Margherita già confluiti nell'Ulivo, tuttavia, pur mantenendosi saldamente al governo regionale, sembra non riuscire ad acquisire sufficienti consensi oltre le regioni rosse dell'Italia centrale (Diamanti 2010), anche perché, probabilmente, il modo di regolazione "emiliano" richiede l'attivazione di istituzioni integrative difficilmente riscontrabili in altri contesti regionali italiani, oltre ad alcune grandi città.

Pur nella continuità, tuttavia, nelle ultime elezioni regionali devono essere registrati due dati che stanno ad indicare una significativa crisi della subcultura rossa: da un lato l'aumento dell'astensionismo, giunto al 31,9%, un dato del tutto inedito e particolarmente pesante per il valore che la subcultura rossa attribuisce alla partecipazione elettorale; dall'altro un aumento significativo dei consensi alla Lega Nord, giunta al 13,7%, con i valori più alti soprattutto nelle province meno rosse di Piacenza (21,9%) e di Parma (17,8%).

Questi elementi non hanno inciso tuttavia, sostanzialmente, sulla stabilità del governo regionale. In questi quarant'anni (Tab. 3.9) la Regione infatti ha cambiato leadership politica passando attraverso otto Presidenti, tutti provenienti dalle file del Partito comunista regionale o dal partito che ne ha raccolto l'eredità (Pds; Ds; Pd), ad eccezione di Boselli³⁶ del Psi, nella V legislatura (durato in carica per 3 anni) e ha vi-

³⁶ Come ricorda Martelli, a proposito della "anomalia" dell'elezione di un Presidente socialista: «Furono determinanti gli scenari che si andavano definendo al livello nazionale. La trasformazione del PCI in Pds [...], il sensibile arretramento in termini di consensi e seggi del PCI-Pds, l'aggressiva vittoria del Psi e il consolidamento di nuove

sto un livello piuttosto rilevante di conflitto politico intra-regionale, prima tra il PCI e gli altri due partiti principali PSI e DC, poi tra PDS–Ulivo e Polo. Le Giunte regionali sono risultate composte, comunque, da una costante e solida presenza della leadership “rossa”, che ha dato una forte continuità sia all’azione di governo locale sia all’azione amministrativa.

Tab. 3.8 – *Elezioni del Consiglio regionale dell’Emilia-Romagna. Percentuali di voti validi e astenuti (1995-2010.)*

Liste	1995	2000	2005	2010
Rifondazione Comunista	7,6	5,8	5,7	2,8
Comunisti Italiani	-	2,1	3,5	
Sinistra Ecologia e libertà	-	-		1,70
PDS-DS	43,0	36,2		40,6
Radicali	1,3	2,6		
Verdi	3,2	2,7		
Uniti nell’Ulivo			48,0	
Patto democratici	3,7	-		
Partito Popolare Italiano	5,6	3,0		
Socialisti Democratici Italiani; La rosa nel pugno	-	1,2		
Democratici di Prodi	-	4,7		
UdEur Popolari			0,3	
PRI	-	0,9		
Lista d Pietro/ IDV			1,4	6,5
Federazione dei Verdi			3,0	
Part. Pensionati				0,2
Centro-sinistra		56,5	62,0	51,9
Il Popolo della Libertà				24,6
Forza Italia	18,2	21,2	18,2	-
MSI-DN / Alleanza Nazionale	10,3	11,4	8,8	-
UDC			3,9	
CCD	2,3	2,0		
Lega Nord	3,4	3,3	4,8	13,7
Nuovo PSI / Socialisti Uniti			0,8	
Altri				0,1
Centro-destra		40,3	36,6	38,3
Altri			1,3	
Movimento 5 stelle				6,0
UDC				3,8
Voti validi	100,0	100,0	100,0	100,0
Astenuti	11,7	20,3	23,3	31,9

Fonte: Ministero dell’Interno 2012.

formazioni come i Verdi [...], nonché la strategia ‘occhettiana’ di riavvicinamento al PSI di Craxi per riunire la sinistra e spezzare il pentapartito» (Martelli 2000, p. 682-83).

Tab. 3.9 – *Giunta e Presidenti della Regione in Emilia Romagna 1971-2010*

Legislatura	Anni	Giunta	Presidente	Notizie sul Presidente
I	1971-75	Alleanza Pci+Psiup	Fanti	PCI
II	1975-76	Alleanza Pci+PSI	Fanti	PCI
	1976-78		Cavina	PCI
	1978-80		Turci	PCI
III	1980-81	Rottura col PSI e monocolore PCI		
	1981-85	PCI+Pdup		
IV	1985-87	Monocolore PCI	Guerzoni	PCI (Segretario regionale)
	1987-90			
V	1990-93	Pci-Pds+Psi+Psdi+Pri	Boselli	PSI-SI
	1993-95	Pds+Psi+Psdi+Pri	Bersani	PDS
VI	1995-96	Pds+Pp+Democratici +Verdi	Bersani	PDS → Ministero industria
	1996-99		La Forgia	PDS/DS → Parlamento Europeo (lascia i DS e passa con i Democratici di Prodi)
	1999-2000		Errani	DS I elezione diretta
VII	2000- 2005	DS+Rc+Pdci+Democra. Prodi+Verdi+Ppi		
VIII	2005-2010	Ulivo- RI-Com.It.-Verdi-UdV-UdEur	Errani	DS-PD
IX	2010-	PD-IdV-RI-Com.It. SinEcoLib-Pensionati	Errani	PD

Fonte: nostra elaborazione su dati del Ministero dell'Interno.

Il primo decennio del terzo Millennio si caratterizza, quindi, per una sostanziale tenuta del Pd come partito di governo regionale, radicato nel territorio: con la presidenza Errani per tre intere legislature; l'approvazione del nuovo Statuto regionale (L.r. 13/2005); il rilancio dell'attività di programmazione nella prospettiva della *governance* europea multilivello e il potenziamento anche delle reti istituzionali di governo (L.r. 6/2004) che collegano i livelli comunali e provinciali al

livello regionale che assume così un rilevante ruolo di coordinamento e di “governo della *governance*”.

Questa forte stabilità del governo locale ha inciso positivamente sul rendimento dell'istituzione regionale, anche dopo la crisi del comunismo e le trasformazioni del PCI in Pds e poi in Ds e in Pd. Qualche problema relativo al ricambio della classe politica si è avuto però, come si diceva, dopo il 1996 con la vittoria dell'Ulivo e il trasferimento di una componente della classe politica emiliana al governo nazionale (vedi Bersani) e al Parlamento Europeo (vedi La Forgia, la cui defezione dai Ds e il passaggio ai Democratici di Prodi ha destato molta sorpresa).

Il cambio, del tutto inedito per l'Emilia Romagna, di ben tre Presidenti della Giunta regionale nel giro di una sola legislatura (la VI), è indicativo di questa “crisi di ricambio” della classe politica emiliana di centro-sinistra che rischia di essere ancora più incisiva per un sistema politico regionale, come quello emiliano-romagnolo, caratterizzato da un'istituzione di tipo integrativo. A differenza di quanto è accaduto però in Veneto nella V legislatura, va notato che in questo caso, tuttavia, non si è avuto un cambiamento della Giunta ma solo del suo Presidente, il che ha garantito comunque una buona continuità dell'azione di governo regionale.

Come ha messo in evidenza Leonardi (1991), seguendo le vicende della politica regionale emiliano-romagnola fin dall'esordio delle Regioni:

Ciò che distingue l'Emilia Romagna da altre regioni italiane è il modo aperto in cui il partito di maggioranza ha affrontato il coinvolgimento nel processo decisionale dei leader dell'opposizione, di altri livelli di governo, e dei leader di gruppi di interesse. (Leonardi 1991, p. 25)

Va sottolineato infatti che, nonostante la forza elettorale del PCI fosse tale da poter monopolizzare tutti i posti di leadership istituzionali all'interno della Regione, il partito di maggioranza assegnò all'opposizione cariche di prestigio come la Presidenza del Consiglio regionale (affidata prima al PSI e poi alla Dc) cercando, nello stesso tempo, di coinvolgere sistematicamente nel processo decisionale sia gli altri livelli di governo locale, come Province e Comuni, sia i gruppi di interesse più significativi.

Fin dalla campagna elettorale del 1970, il PCI si propose come forza politica in grado di garantire “un nuovo modo di governare” attraverso un approccio di partecipazione alle decisioni:

I comunisti sostenevano che questo approccio [...] avrebbe portato alla creazione di un processo di governo regionale in grado di coinvolgere nel tempo tutti gli interessi politici e socio-economici della

regione cambiando le aspettative dei cittadini anche riguardo agli altri livelli di governo. (Leonardi 1991, p. 27)

Uno degli strumenti fondamentali con cui la classe politica regionale ha perseguito e attuato questo disegno di integrazione è quello della *programmazione* che, contrariamente a quanto avveniva in altri contesti regionali come il Veneto, riscuoteva notevoli consensi anche tra i partiti di opposizione come la Dc.

La possibilità per l'Ente Regione di realizzare una programmazione effettiva fu, come si è detto, oggetto di uno forte scontro politico per tutti gli anni Settanta. In questo periodo la Regione dovette agire da sola, senza indirizzi di orientamento e senza appoggio finanziario. Contrariamente a quanto avvenne nel Veneto, qui la Regione Emilia-Romagna concentrò le sue energie sul potenziamento dell'istituto regionale, organizzando un "fronte regionale" per fare pressione sul governo nazionale e spingerlo ad ampliare le funzioni e i gradi di autonomia delle Regioni. Nel frattempo raccolse la sfida di riuscire ad allentare il rigido controllo che il governo esercitava sul processo decisionale regionale, controllandone la capacità di spesa, dovendo disporre di strutture amministrative del tutto inadeguate alla programmazione.

Una prima innovazione introdotta dalla Regione Emilia Romagna riguardò il processo decisionale di produzione legislativa, soprattutto a partire dalla seconda legislatura (1975-1980):

L'istituzionalizzazione del metodo di sedute consuntive regolari fra la regione e gli enti locali da un lato, e fra la regione e le associazioni professionali e di interesse dall'altro, ebbe un notevole impatto positivo sul funzionamento delle istituzioni regionali e sugli *outputs* legislativi. (Leonardi 1991, p. 34)

Un'altra delle innovazioni più significative fu l'introduzione, nel 1975, di un metodo di programmazione flessibile attraverso il "bilancio aperto" con cui, specificato l'ammontare stanziato per ciascun assessore, la scelta dei progetti su cui orientare gli investimenti veniva rimessa a consultazioni successive. In questo modo l'Ente regionale pensava di poter aumentare la propria capacità di relazionarsi in modo costruttivo con il tessuto sociale ed economico locale. La Giunta si impegnava, inoltre, a spendere al più presto possibile i fondi stanziati, cercando così di alleviare l'impatto della crisi economica di quegli anni.

Ma è nella "fase manageriale", sotto la presidenza del modenese Lanfranco Turci (1978-1987) che viene avviata l'attività di programmazione, la quale, contrariamente al caso veneto, presenta un'interessante trasformazione evolutiva in senso innovativo. Mentre infatti il primo Programma Regionale di Sviluppo (Prs), definito tra il 1978 e il 1979, ha un approccio complessivo e globale alla programmazione del-

lo sviluppo regionale³⁷, i Prs successivi rappresentano un salto di qualità di fondamentale importanza per la Regione Emilia Romagna che possiamo visualizzare nel tentativo di passare *dalla regolamentazione amministrativa alla regolazione politica dello sviluppo locale*, un processo tutt'altro che semplice e scontato se si pensa alla cultura di governo del Pci, centrata sull'amministrazione pubblica, che, come sottolinea Bellini, (1989, p. 727), «parte storicamente da una concezione 'monista' dell'organizzazione delle rappresentanze degli interessi». Il progetto di regionalizzazione del partito, interpretato nello stesso tempo come processo di regionalizzazione del sistema di rappresentanza degli interessi locali, trova infatti molti avversari, anche all'interno del partito³⁸, e non può dirsi, in questo senso, ancora oggi, un processo definitivamente concluso né facilmente interpretabile.

Per comprendere il cambiamento di metodo nella programmazione dobbiamo però capire meglio che cosa è cambiato nel contesto politico regionale del Pci emiliano-romagnolo. La terza legislatura (1980-1985) è, infatti, fortemente segnata dagli eventi nazionali che fanno seguito alle elezioni politiche del 1979, con la secca sconfitta del Pci a livello nazionale (-3,3% rispetto al 1976), la vittoria del Psi di Craxi e l'accantonamento del "compromesso storico" tra Dc e Pci. Per il Pci emiliano-romagnolo si apre una nuova fase, segnata dalla perdita di ogni riferimento nazionale e dall'esigenza di costruire riferimenti regionali autonomi. È ancora la Presidenza Turci, affiancata dall'Assessore alla programmazione e al bilancio Bulgarelli (ex-sindaco di Modena), a rispondere a questo bisogno di autonomia del "partito degli amministratori" avviando «una nuova fase, più matura e complessa di programmazione» (Bellini 1991, p. 155).

Il «grande disegno di Bulgarelli e Turci» trova la sua migliore espressione nella formulazione di due importanti documenti di piano: *Linee per il quadro di riferimento del programma regionale di sviluppo, 1982-1985* e *Schema di piano territoriale regionale*, che hanno modificato l'ap-

³⁷ Il primo Prs 1978-1979 presenta un quadro sostanzialmente ottimista di una Regione economicamente solida, centrata sul "modello emiliano" di sviluppo il quale permette di attenuare l'impatto negativo della crisi di quegli anni, soprattutto sul piano occupazionale. Viene per la prima volta delineata una linea politica a sostegno della piccola impresa, soprattutto artigiana, che prevede l'affiancamento di «strutture associative che facilitano l'aggiornamento tecnico imposto dalle esigenze di competitività internazionale, organizzino l'acquisto e la vendita di materie prime e di prodotti finiti per l'artigianato e per le piccole e medie imprese, favoriscano la razionalizzazione delle aziende» (Prs, 1978-1979, in Bellini 1991, p. 154). In continuità con la forte tradizione di associazionismo artigiano (Cna), che costituisce lo "zoccolo duro" per il sostegno elettorale del Pci regionale, si definisce quindi l'ambito entro cui comincia a delinearsi la politica industriale regionale.

³⁸ Nel 1987 la presidenza della Giunta passa da Turci a Guerzoni, segretario regionale del Pci, la cui linea politica era ritenuta più omogenea con l'apparato e il gruppo dirigente nazionale; nello stesso anno Bersani prende il posto di Bulgarelli, Assessore alla Programmazione e al Bilancio.

proccio iniziale alla programmazione, da un approccio onnicomprensivo verso una linea di interventi programmatica «fondata su indicazioni di programma ed attuata con progetti che hanno l'obiettivo dichiarato di *attivare le relazioni* con i soggetti economici e sociali regionali» (Leonardi 1991, p. 13, corsivo mio), in altre parole, di avviare un lavoro di *costruzione di reti di governance* nel territorio a *regia regionale*. Questa modalità di programmazione può essere considerata, a ragione, la matrice di origine da cui deriva la versione italiana di "programmazione negoziata", che si proporrà come "modello di regolazione" negli anni Novanta quando, non a caso, la classe dirigente emiliano-romagnola giungerà a Roma.

Lo *Schema di Piano Territoriale Regionale*, in particolare, ha costituito per tutti gli anni Novanta un punto di riferimento per la programmazione regionale, puntando sul *territorio* come elemento unificante sia per le politiche urbane sia per le politiche per lo sviluppo locale, sostituendo, in buona misura, le funzioni svolte dal Prs negli anni Ottanta.

Gli anni Ottanta sono stati, come si diceva, anche gli anni in cui³⁹ il Pci emiliano, dopo il fallimento della strategia del compromesso storico con la Dc e la rottura con il Psi⁴⁰, giunse alla conclusione che «la regione non poteva continuare ad essere subordinata alle diatribe politiche nazionali. La dinamica regionale doveva svilupparsi autonomamente e non poteva essere compromessa dai cambiamenti e mosse tattiche che avvenivano così di frequente a livello nazionale» (Leonardi, 1991, p. 42-43). Proprio questa rottura sancì il consolidamento del processo di regionalizzazione del Pci emiliano-romagnolo, che continuò ad investire sempre maggiori risorse nelle istituzioni regionali proprio mentre l'avanzare della crisi economica degli anni Ottanta faceva sentire i suoi effetti negativi sui sistemi produttivi regionali.

La crisi economica di quegli anni fu affrontata dalla Regione modificando tempestivamente il suo approccio allo sviluppo economico locale, attivandosi con iniziative nuove in grado di fornire una serie di servizi alle piccole imprese e, nello stesso tempo, di sviluppare il settore terziario che risultava ancora carente nella Regione. Di questo periodo è la costituzione dell'ERVET, l'agenzia di sviluppo regionale che diede il via ai Centri di servizi reali alle imprese, di cui mi occuperò più a fondo

³⁹ Anche un evento drammatico, quale fu la strage terroristica compiuta dalla bomba alla stazione di Bologna il 2 agosto 1980 (che causò 85 morti e più di 200 feriti), contribuì a rafforzare la determinazione del Pci a perseguire una strategia politica autonoma.

⁴⁰ L'irritazione nei confronti del Psi di Craxi aumentò gradualmente durante la terza legislatura in seguito a una serie di eventi culminati nella proposta di un rappresentante del Psi di Ravenna (Stefano Servadei) di separare l'Emilia lunense (da Cremona a La Spezia) dalla Romagna, creando una nuova Regione. La proposta fu accolta negativamente da tutte le altre forze politiche.

nel capitolo V. L'impegno della Regione in campo economico proseguì con la iv legislatura con una serie di interventi nei trasporti (ampliamento dell'autostrada dell'Adriatico, espansione del porto di Ravenna, trasformazione dell'aeroporto di Bologna in aeroporto internazionale), nel settore dell'ambiente (vedi eutrofizzazione dell'Adriatico) e pianificazione territoriale, cercando, al tempo stesso di adeguare le strategie regionali alle direttive europee e ai Progetti Integrati Mediterranei⁴¹.

Già lo Statuto regionale, approvato nel luglio 1989, sottolinea l'importanza della dimensione europea di cui la Regione Emilia Romagna si sente partecipe e protagonista. La posizione fortemente europeista della regione è stata confermata, peraltro, anche dal referendum dell'8 giugno 1989, promosso dal movimento federalista europeo, che vide gli elettori dell'Emilia Romagna più europeisti del resto del paese (90,3% dei voti a favore, rispetto all'88,1% della media nazionale e l'88,8% del Veneto).

Come si può evincere da questi elementi di analisi, la capacità della classe politica regionale di *costruire consenso* attorno a progetti di interesse comune è un elemento che ha caratterizzato la vita politica regionale fin dal suo esordio e che viene tutt'oggi riconosciuta anche da diversi leader regionali intervistati. Essi giudicano il livello di dialettica interna ben espresso, anche perché il dibattito non avviene su basi ideologiche ma piuttosto «su quello economico-sociale degli interessi corporati». In particolare, sono proprio gli esponenti del mondo produttivo a segnalare:

Il buon funzionamento di un 'tavolo regionale' che ricomprende tutte le quindici associazioni della piccola e media impresa, che opera come sodalizio intercategoriale nei confronti delle istituzioni pubbliche e finanziarie. (Bonora 1997, p. 27)

Questo stile di governo, attraverso la *concertazione*, contestato dall'opposizione⁴², ha permesso all'Emilia Romagna di costruire l'immagine di una regione compatta e integrata anche quando la realtà regionale è stata caratterizzata, di fatto, da numerose differenze e disomogeneità, soprattutto nell'ambito dello sviluppo locale.

⁴¹ Nel 1988 la regione Emilia Romagna firmò un accordo con l'UE per attuare due programmi PIM in due diverse aree geografiche in ritardo di sviluppo: l'area dell'Appennino e il delta del Po lungo la costa adriatica e le valli di Comacchio.

⁴² Nel programma elettorale delle elezioni regionali del 2000 di Gabriele Canè, esponente di Forza Italia, l'opposizione contestava al governo regionale «l'incapacità di uscire dal tradizionale 'modello emiliano': alta fiscalità, alta spesa pubblica, forte presenza dell'amministrazione pubblica, estesa protezione sociale, eccesso di regolamentazione, concertazione e burocratizzazione», la stessa contestazione di «statalismo» rivolta al governo nazionale dell'Ulivo che, però, nel contesto emiliano-romagnolo assume un significato ben diverso perché l'amministrazione «rossa» gode decisamente di maggior consenso, grazie alle migliori prestazioni ed efficienza.

Non è una regione omogenea – dichiara Aldrovandi (Presidente Unionapi ER) - ha storie completamente diverse, aree e poli di specializzazione, creatisi per emulazione, per gemmazione, per l'esistenza di scuole. Ma nello stesso tempo presenta una grossa omogeneità di modi di pensare, di capacità di intendersi» (Bonora 1997, p. 18)

e, potremmo aggiungere, di fiducia nella possibilità di “fare insieme”, di cooperare.

Questa dimensione *integrativa* e, nello stesso tempo, progettuale e innovativa si può riscontrare, d'altra parte, anche nei documenti di programmazione successivi, che verranno analizzati nel capitolo V.

Rispetto alla “varietà policentrica e disintegrata” del Veneto degli anni Novanta, l'immagine dell'Emilia Romagna è, invece, quella di una «varietà policentrica ma integrata» e, si può sostenere, questa integrazione è il risultato di un “lavoro di rete”, di costruzione sociale e politica realizzata e perseguita dalla classe politica locale e regionale. Se è vero, come affermava Bersani (allora Presidente della Regione Emilia Romagna) che: «vista da lontano l'Emilia Romagna è un'area omogenea, vista da vicino è di una varietà straordinaria» (in Bonora 1997, p. 17), è anche vero che questa immagine di sistema regionale efficiente ed integrato è una conseguenza della capacità della classe politica emiliano-romagnola di “governare la diversità” dandole un'identità comune, un'*integrazione*. Ciò non toglie che lo stile decisionale, tipico del centralismo democratico, possa avere creato un altro ordine di problemi rispetto a quelli visti nel Veneto, ma va riconosciuto, che la gestione politica e amministrativa ha garantito alla Regione integrazione culturale e risorse simboliche di identità che al Veneto sono mancate finora.

Riprendendo la comparazione con la Dc veneta, secondo il modello suggerito da Allum (1997), nel caso del Pci emiliano-romagnolo possiamo parlare più propriamente di una trasformazione da “partito di integrazione di massa” a “partito di amministratori” ma, questo è il punto, sicuramente nel caso del Pci emiliano si tratta di un altro modo di concepire l'amministrazione pubblica e il governo locale, un altro stile amministrativo (questa volta interventista) che contribuisce a definire un “modo di regolazione” centrato sull'Ente locale, piuttosto che sulla rete comunitaria. Questa fondamentale differenza non può non ripercuotersi, significativamente, anche sul sistema di mediazione degli interessi locali.

Tab. 3.10 – *Modelli istituzionali e struttura delle società politiche regionali in Veneto ed Emilia Romagna: gli effetti sul modo di mediazione degli interessi*

Regioni	Modello istituzionale	Società politica regionale	Stile amministrativo	Tipo di sostegno	Integrazione dell'Ente regione nella comunità locale	Soddisfacimento della domanda politica locale da parte della regione	Politiche programmatiche	Mediazione degli interessi (dagli anni Novanta)
Veneto	Modello aggregativo -Persistenza del voto di scambio -Difesa di interessi privati e particolaristici -Localismo antistatalista -Sussidiarietà come "diritto naturale" -prepolitico -	-DC istituzione debole -Aggregativa, soprattutto nel periodo doroteo -Mancata emancipazione della società politica veneta -La DC veneta si indebolisce mentre la DC nazionale si meridionalizza -Involontaria da tangenti/opoli nel '92	-Politiche non interventiste -Politica come scambio o mediazione	-Sostegno specifico (consenso di specifiche fasce sociali rivolto verso il regime e l'autorità politica) -Collateralismo di associazioni cattoliche e di associazioni sindacali e di categoria bianche	-Marcato radicamento dell'istituzione regionale nella comunità locale -La Regione è stata vista come trampolino di lancio per arrivare a Roma	-La Regione non raccoglie sistematicamente gli input sia perché le domande politiche sono state rivolte a soggetti della società civile (associazioni di categoria) sia perché le politiche regionali sono state rivolte al soddisfacimento di interessi particolaristici. -La Regione non è in grado di coordinare le politiche di sviluppo locale (localizzazioni forti)	-Manca una "cultura" programmatica della Regione sia della classe politica sia della classe amministrativa -Minimo intervento politico e programmatico della Regione come istituzione rappresentativa degli interessi generali -Politiche programmatiche di tipo simbolico -Lenta e difficile applicazione della riforma Bassanini -Politiche distributive e incrementali	-Dati i cambiamenti di egemonia del partito dominante, le associazioni di categoria tendono a coagularsi e a rafforzarsi come lobby -Delicata fase di ridefinizione dell'identità delle associazioni di categoria chiamate a fare carico di una rappresentanza anche politica
Emilia Romagna	Modello integrativo -Voto di appartenenza -Forte regione civile e centralità della dimensione politica e politica -Socialismo municipale -Sussidiarietà come "contratto sociale" - politico-	-PCI istituzione forte integrativa -Emancipazione della società politica emiliana -La società civile locale il PCI emiliano si rende autonomo dal livello nazionale -Punto di riferimento sul rafforzamento della Regione -Tale Regione non in sintonia sulla disastrosa politica rossa -Continuità con il PDS DS-PD	-Politiche interventiste -Politica come perseguimento del bene comune	-Sostegno diffuso (legittimazione volta verso la comunità politica nel suo insieme) -Collateralismo di associazioni sindacali, cooperative e di categoria rosse	-Radicamento dell'istituzione regionale nella comunità locale -La Regione è stata il luogo privilegiato per dimostrare la capacità di buona amministrazione della classe politica rossa	-La Regione raccoglie sistematicamente gli input degli altri livelli del governo locale (Province, Comuni) e dei gruppi di interesse, allo scopo di soddisfare la domanda con adeguate politiche regionali -La Regione è in grado di coordinare le politiche di sviluppo locale e ha gradualmente modificato il suo stile di regolazione passando da uno stile dirigista a uno stile più orientato alla concertazione con le parti sociali	-Esiste una "cultura" programmatica in tutti gli ambiti dell'intervento della Regione tanto nella classe politica quanto nella classe amministrativa -Continua sperimentazione di politiche e programmi nuovi alla ricerca di un'adeguata strumentazione regionale per conseguire gli obiettivi economici e politici della Regione -Immediata applicazione della riforma Bassanini e decentramento alle Province Politiche redistributive e regolative	-Il partito di governo locale continua a costituire un referente importante per la mediazione degli interessi di categoria -La partecipazione sistematica delle associazioni ai processi di programmazione negoziata ha reso possibile una graduale emancipazione delle associazioni imprenditoriali dal partito di governo locale/regionale

3.6 Crisi del collateralismo e mutamento nei sistemi di mediazione degli interessi locali

Tirando le fila di quanto analizzato in questo capitolo, possiamo focalizzare l'attenzione sugli elementi più rilevanti che caratterizzano i due contesti culturali del Veneto e dell'Emilia Romagna dal punto di vista del modello istituzionale prevalente e dei suoi effetti sul tipo di mediazione degli interessi (Tab. 3.10).

I due modelli istituzionali aggregativo e integrativo, forgiati nel tempo dalle pratiche e dal sistema di valori delle due subculture politiche locali, hanno caratterizzato infatti i contesti delle due regioni, permeando le due diverse forme organizzative di partito, Dc veneta e Pci emiliano-romagnolo, e incidendo fortemente sulla classe politica locale, sullo stile amministrativo, sul tipo di sostegno prodotto (specifico/diffuso) e, quindi, sul grado di emancipazione della società politica regionale dalla società civile.

Possiamo sostenere pertanto che le forme istituzionali aggregative e integrative abbiano contribuito a plasmare, in questi quarant'anni, due istituzioni politiche regionali che risultano avere un diverso tipo di radicamento nelle rispettive comunità locali e una diversa capacità di coordinare le politiche di sviluppo locale a livello regionale. In particolare, ciò che sembra distinguere le due istituzioni regionali è la diversa *cultura di governo locale*, ereditata dalla storia passata, che si manifesta nei modi sostanzialmente diversi di far fronte alla regolazione politica dello sviluppo locale, facendo un diverso uso dello strumento della programmazione. L'insieme di questi fattori ha giocato in modo significativo tanto sulla diversa capacità delle due società politiche regionali di emanciparsi dalla società civile locale, quanto sul rafforzamento dell'istituzione regionale, il suo radicamento nella società locale e la sua capacità di garantire "governo locale".

Questi elementi, letti in relazione al problema della difficile o mancata regionalizzazione del sistema di rappresentanza degli interessi locali, sottolineata soprattutto dagli studi di sociologia economica (Triglia 1989; Bellini 1989), suggeriscono di tenere ben distinti due ordini di problemi:

- la regionalizzazione del sistema di mediazione degli interessi locali;
- il processo di regionalizzazione della società politica del Veneto e dell'Emilia Romagna.

Le due Regioni presentano infatti, in questo senso, una vicenda decisamente diversa.

Per cogliere meglio questo aspetto del problema bisogna focalizzare l'attenzione sulla crisi del collateralismo, cioè sull'esaurirsi del rapporto di parentela che ha caratterizzato la relazione tra partito politico e associazioni di categoria di una subcultura politica territoriale (La Palomba-

ra 1967). Alcuni dati a questo riguardo⁴³ mostrano un riposizionamento strategico delle associazioni di categoria, soprattutto delle PMI che, nelle aree bianche, vengono ad assumere un ruolo centrale della rappresentanza politica, occupando spazi lasciati vuoti dal partito. I dati mostrano un'interessante tendenza alla concentrazione e al rafforzamento delle associazioni di categoria nelle aree di PMI a scala regionale, soprattutto nel Veneto in cui «Coldiretti, Confartigianato, Confcommercio (tutte di matrici 'bianche') hanno firmato unitariamente vari protocolli e dato luogo a esperienze formali di Coordinamento piccole imprese» (Ferrante 1996, p. 908), ma anche a scala provinciale (unificazione⁴⁴ dell'Associazione industriali e Api di Treviso, di Padova, di Venezia e di Belluno) e a scala interregionale (Fondazione Nordest). Ciò suggerisce che, in assenza di un partito capace di garantire gli interessi delle PMI, le associazioni imprenditoriali venete abbiano cercato di farsi carico di una rappresentanza anche politica degli interessi di categoria, attraversando una delicata fase di ridefinizione della loro identità e delle strategie di azione⁴⁵ di rappresentanza degli interessi. A conferma di questa trasformazione in atto nel Veneto può essere portata la testimonianza del Presidente di un'associazione di categoria come la Confcommercio che in una intervista ha dichiarato (Mocellin 1999, p. 91):

Le associazioni di categoria hanno assunto un ruolo che è importante anche dal punto di vista politico, di proposta, di presenza, di visibilità. Ma noi dobbiamo assolutamente essere slegati dai partiti, tant'è vero che nel nostro Statuto, che è entrato in vigore il 1° gennaio 1999, abbiamo proprio inserito un'incompatibilità politica: chi entra nell'associazione non può fare politica. Oggi non possiamo avere un'identificazione politica come associazione, se no non riusciremmo a parlare con nessuno.

⁴³ Cfr. le ricerche dell'Osservatorio delle Associazioni di rappresentanza, riportate in *Quaderni di ricerca dell'AROC*, 1998, n.2.

⁴⁴ Questo tipo di unificazione non sembra però essere tra le più stabili, soprattutto nel Veneto, in cui le piccole e medie imprese detengono una forza contrattuale molto elevata, ma anche esigenze divergenti rispetto alla imprese di maggiori dimensioni. Nell'ottobre 2000 le Api di Treviso, di Venezia e di Belluno sono tornate infatti a separarsi da Unindustria entro cui erano confluite. Questa difficoltà di dialogo tra PMI e grandi imprese è uno degli elementi che caratterizza il Veneto che sta attraversando in questi anni una fase di instabilità significativa che si ripercuote, inevitabilmente, anche sui meccanismi di rappresentanza politica.

⁴⁵ Diverso sembra essere il processo di unificazione dell'Associazione industriali e Api di Treviso e di Padova e della Confartigianato e CNA di Lecco e Livorno, rispetto al progetto di CNA e Confesercenti di Modena e di Arezzo di unificare le società di servizi (Ferrante 1996). Nel primo caso viene potenziata la capacità di rappresentanza e di *lobby* del gruppo di interesse, nel secondo caso viene potenziata invece la società di *servizi alle imprese*.

La crisi del collateralismo 'bianco', dovuta alla scomparsa improvvisa del referente partitico democristiano, non potrebbe essere più evidente. Con questa crisi si aprono quindi nuovi scenari, tanto nelle modalità di *rappresentanza degli interessi di categoria*, quanto nelle modalità di *rappresentanza politica locale* che tendono sempre più a differenziarsi e sulla quale si è inserita la Lega Nord quale "sindacato del Nord": una trasformazione su cui sarebbe importate focalizzare le prossime ricerche sulla laicizzazione della subcultura 'bianca' per poter seguire queste dinamiche nel loro evolversi. L'emanciparsi delle associazioni di categoria, che tendono a costituirsi come lobby, dai partiti politici di riferimento vecchi e nuovi è indice, infatti, di una nuova forma di divisione del lavoro politico, finora inedita in questo contesto.

Ben diversa sembra essere invece la dinamica del processo di laicizzazione che sta portando alla fine del collateralismo "rosso". In Emilia Romagna, infatti, se da una parte, il partito di governo locale continua a costituire, ancora oggi, un referente importante e autorevole per la mediazione degli interessi di categoria, dall'altra, le associazioni di categoria, chiamate sistematicamente a partecipare alla concertazione dei processi di *governance* regionale (Bonora 1997), hanno sviluppato la capacità di definirsi come portatrici di interessi specifici, sperimentando forme di rappresentanza degli interessi che contraddicono la logica del collateralismo⁴⁶. Questo suggerisce che l'azione di governo locale del PCI-PD emiliano-romagnolo ha reso possibile una graduale emancipazione delle associazioni di categoria dal partito di governo locale al punto che, paradossalmente, l'autonomizzazione completa delle associazioni di categoria dal partito si potrebbe risolvere nell'esaurimento del collateralismo 'rosso' e, quindi, nella trasformazione del comportamento di voto delle associazioni di categoria da un "voto di appartenenza" a un "voto⁴⁷ di opinione" sulla base di una ridefinizione dell' "interesse generale" in termini meno ideologici e più pragmatici (Donolo 1992). Ciò potrebbe risolversi, come è già avvenuto nelle elezioni amministrative del Comune di Bologna, anche in una *inedita fluttuazione* della forza elettorale del partito che, per oltre cinquant'anni, ha guidato il processo di emancipazione della società politica dalla società civile regionale. Lette sotto questo aspetto, le recenti trasformazioni del PCI in Ds e in Pd assumono allora, nel contesto emiliano-romagnolo, un significato ben preciso: trasformare l'originaria «concezione 'monista' dell'organiz-

⁴⁶ Come fa notare Allum (1997, p. 282), il collateralismo è caratterizzato invece da «l'assenza di gruppi su singoli temi (*cause* o *single issue group*)».

⁴⁷ È più probabile che, entro un'istituzione integrativa, il voto di appartenenza si trasformi in voto di opinione piuttosto che in voto di scambio che è tipico delle istituzioni aggregative. Bisogna tuttavia specificare, a questo proposito, che anche nel voto di opinione può essere contenuta una forma di "scambio politico" basato, però, più su valori integrativi (interesse generale) che aggregativi (interessi privati). Alla luce dell'approccio neoistituzionalista può essere così interpretato quanto sostenuto da Mutti (1983).

zazione delle rappresentanze degli interessi» (Belligni 1989, p. 727) in un sistema più aperto alla rappresentanza dei vari interessi regionali, intesi però non come sommatoria degli interessi locali (aggregativa), ma piuttosto come progetto di costruzione di un'identità regionale di tipo integrativo.

Nel contesto veneto, invece, se il voto alla Lega è espressione ancora di un "voto di appartenenza" alla comunità locale (Diamanti, Riccamboni 1992; Diamanti 2009), la società politica regionale appare tutt'altro che emancipata dalla società civile e, d'altra parte, non sembra in grado di formulare un progetto politico regionale di alto profilo capace, cioè, di rispondere al bisogno diffuso di identità della comunità politica locale, fornendo quei riferimenti culturali integrativi che, in questo momento, solo la Lega⁴⁸ è stata in grado di offrire con un linguaggio vicino al mondo delle piccole imprese della campagna industrializzata, ma lontano, tuttavia, dal sistema di valori e dal linguaggio del mondo cattolico.

Il processo di laicizzazione delle due subculture politiche bianca e rossa, letto attraverso la trasformazione del collateralismo, non potrebbe essere più diverso. La differenza principale può essere colta nella diversa capacità dei due partiti di governo locale Dc e coalizioni di centro destra e Pci-Ds-Pd a "governare il cambiamento" facendo leva su contesti istituzionali del tutto diversi.

Nel contesto istituzionale *aggregativo* del Veneto è mancato un soggetto politico in grado di regolare le trasformazioni sociali ed economiche della società locale e regionale che risulta essere oggi in cerca di un progetto politico che le dia identità: durante l'era Galan, dalla VI alla VIII legislatura, con il predominio di Forza Italia-Popolo della Libertà, caratterizzato da una forma di partito debole e scarsamente radicata sul territorio⁴⁹, pur investendo nel rilancio dell'attività di programmazione in funzione europea, si è cercato di mantenere sostanzialmente invariato il modo di sviluppo e il modo di regolazione, potenziando, ancora una volta, il modello istituzionale aggregativo. A partire dalla IX legislatura, con il prevalere della Lega Nord, caratterizzata da un modello di partito ben radicato sul territorio, molti sono gli elementi di discontinuità che devono essere rilevati rispetto al modo di regolazione tradizionale: l'evoluzione della Lega Nord, da partito di identità a partito di amministratori, dovrà affrontare infatti diversi ostacoli tra i quali, lo stesso antistatalismo ereditato dalla subcultura bianca e gli

⁴⁸ In questo senso i termini "Lega Nord" e "*Liga Veneta*" non potrebbero essere più appropriati poiché costituiscono una risposta evidente della comunità politica locale o, almeno, di una sua parte, al bisogno di "legare" le varie componenti attraverso azioni capaci di fornire integrazione e identità.

⁴⁹ A questo proposito, con riferimento a Forza Italia, Ilvo Diamanti parla di "politica senza territorio" e con riferimento alla Lega Nord di "territorio contro la politica" (Diamanti 2009).

effetti prodotti dalla crisi fiscale dello Stato che impedisce, di fatto, l'implementazione di politiche distributive a pioggia propri del modo di regolazione tradizionalmente bianco.

Nel contesto istituzionale *integrativo* emiliano-romagnolo la transizione è stata invece governata dal partito e dalla sua classe politica, operando una difficile ridefinizione delle risorse simboliche di riferimento (il comunismo) proprio per venire incontro alla necessità di «aprire il proprio sistema interno di rappresentanza degli interessi» e di fornire risorse di identità politica all'intera comunità regionale. In questo caso sembra profilarsi una transizione da un modello gerarchico e "piramidale" di partito a un modello di partito "a rete", in grado di costituire un riferimento per tutto il centro-sinistra che rischia, tuttavia, di trascurare il radicamento territoriale che è stato invece un elemento caratterizzante il PCI emiliano e le zone rosse.

Come cercherò di mettere in luce nei prossimi capitoli, questa differenza tra i due contesti regionali è tanto più importante quanto più la sfida della globalizzazione dell'economia da un lato, e la crisi fiscale dello Stato dall'altra, impongono ai governi locali e regionali cambiamenti significativi tanto nelle politiche quanto nella cultura di governo locale che si ripercuotono, poi, anche sul sistema di mediazione degli interessi locali e, quindi, sulla capacità del modo di regolazione nel suo complesso di adeguarsi efficacemente alle sfide che, a partire dagli anni Novanta, e ancor di più dopo il 2008, colpiscono irrimediabilmente la sostenibilità dei due modi di sviluppo locale.

Chiariti questi fondamentali elementi che definiscono i due contesti regionali sia dal punto di vista culturale sia da quello istituzionale, possiamo passare ad analizzare ora più a fondo i due modi di regolazione dello sviluppo regionale dal punto di vista economico: un punto di vista che mostra essere di fondamentale importanza per mettere in luce l'altra faccia della medaglia dei due modi di sviluppo regionali.

CAPITOLO QUARTO

Due modi di regolazione, due modi di sviluppo

4.1. Caratteristiche dei sistemi produttivi regionali

Comparando le due regioni del Veneto e dell'Emilia Romagna dal punto di vista economico, allargando il punto di osservazione alla dimensione europea, emergono interessanti indicazioni che ci aiutano a collocare entro un quadro meno "provinciale" le differenti dinamiche dello sviluppo locale che caratterizzano le due regioni, ridimensionando anche alcune tradizionali ripartizioni del territorio nazionale. Mentre infatti nelle ricerche socio-economiche che ripartiscono il territorio nazionale in zone omogenee, Veneto ed Emilia Romagna vengono raggruppate entro la medesima categoria o della "Terza Italia", a causa dello sviluppo delle PMI (Bagnasco 1977) o, addirittura, del Nord Est, a causa della contiguità geografica (Banca d'Italia 2011), allargando il punto di vista alla dimensione europea, le due regioni risultano invece differenziarsi notevolmente (Fig. 4.1).

Come mostra la fig. 4.1, il baricentro produttivo dell'UE si trova tra il cosiddetto "triangolo d'oro", composto dalle città di Stoccarda, Amburgo e Lilla, e le tre regioni disposte attorno al triangolo di Londra, Parigi e Berlino, mentre il triangolo industriale italiano definisce un'area intermedia a metà strada tra le regioni del "triangolo d'oro" e le regioni più povere dell'UE, come il Mezzogiorno, i Paesi del Mediterraneo (Grecia, Spagna e Portogallo) e l'Irlanda.

Fig.4.1 – *Curve di livello di perifericità rispetto alle aree
“forti” dell’economia europea*
(esprese in percentuale del più alto grado di accessibilità nel 1979)¹



Fonte: Keeble, Owens, Thompson 1981, citato in Crivellini, Pettinati 1989, p. 32

Da questa mappa appare evidente che le due regioni considerate gravitavano, già negli anni Settanta, su due diversi livelli di perifericità rispetto alle aree forti dell’economia europea: l’area del Nord-Est e del Veneto (senza Verona) risulta essere allo stesso livello di perifericità del Centro Italia, mentre l’Emilia, con Verona e senza la Romagna, rientra nello stesso livello del triangolo industriale. Questa constatazione ci aiuta a comprendere meglio alcune importanti differenze dei modi di sviluppo delle due regioni.

In primo luogo, questo può aiutare a spiegare perché l’andamento della produzione economica delle due regioni mostra di raggiungere il suo massimo in *tempi* del tutto diversi: l’Emilia Romagna comincia per

¹ Rispetto alla fonte originale, nella fig. 4.1 sono state evidenziate le aree del Nord Ovest (comprendente anche l’Emilia), del Nordest e del Centro proprie della Terza Italia. Le *curve di livello di perifericità* esprimono, in percentuale, il grado più alto di accessibilità dei territori dell’Europa occidentale alle aree “forti” dei paesi di più antica industrializzazione. Come mettono in luce Crivellini e Pettinati (1989, p. 30) la cartina si riferisce alla fine degli anni Settanta «ma la situazione non era molto diversa all’inizio degli anni Cinquanta»: le condizioni di partenza del Veneto e dell’Emilia Romagna non erano quindi le stesse.

prima il processo di crescita economica, negli anni Sessanta e Settanta, per poi trovarsi ad affrontare negli anni Ottanta una difficile ristrutturazione che le consentirà, a partire dagli anni Novanta, di presentarsi come una delle regioni più terziarizzate d'Italia. Il sistema produttivo del Veneto, invece, raggiunge i livelli di prestazione più intensi tra il 1980 e il 1994 con tassi di crescita regolari e senza registrare recessioni né tra il 1982 e il 1983, né nel 1993, mantenendo anche negli anni Novanta e nel primo decennio del Duemila una maggiore propensione alla crescita, con una maggiore componente manifatturiera rispetto all'Emilia Romagna, avviando più tardi il processo di terziarizzazione.

Ciò fa sì che, a partire dagli anni Ottanta, si verifichi un sostanziale avvicinamento dei valori del reddito pro-capite del Veneto rispetto a quelli dell'Emilia Romagna (Tab. 4.1), con un differenziale che va riducendosi ulteriormente nel primo decennio del Duemila, con valori pro-capite che risultano essere, in entrambe le regioni, ben superiori alla media italiana e sempre più vicini a quelli del Nord Ovest.

Tab. 4.1 – *Andamento dei divari regionali di reddito di Veneto ed Emilia Romagna*

PIL pro cp.	1938	1951	1961	1971	1981	1991	2001	2001*	2007*
				Indice	Italia=1				
Veneto	0,84	0,98	1,06	1,05	1,11	1,12	1,15	1,18	1,16
Emilia Romagna	1,04	1,12	1,13	1,14	1,30	1,22	1,23	1,27	1,23
Nord Ovest	1,43	1,52	1,38	1,27	1,24	1,24	1,21	1,23	1,21

Indice del PIL pro capite a valori correnti. I dati si riferiscono ai confini dell'epoca e alla popolazione presente tratta dalle rilevazioni censuarie.

(*) Rispetto alla popolazione residente.

Fonte: Banca d'Italia (2011, p. 19).

I valori della disoccupazione sono simili e variano dal 4% al 6% in media, con differenze più marcate all'interno delle due regioni piuttosto che tra le regioni stesse. La composizione di lavoro dipendente e autonomo è simile, con l'Emilia Romagna che registra una tendenza al lavoro autonomo più marcata rispetto al Veneto, soprattutto nel settore terziario (Banca d'Italia 2011).

L'andamento dei redditi medi da lavoro dipendente registra invece una tendenza chiaramente divergente. Ciò è in parte dovuto ad una precisa caratteristica veneta, dove le piccole imprese mantengono bassi i

salari e alti i profitti, senza che però ciò implichi una distribuzione della ricchezza sbilanciata dal momento che, con un rapporto di un'azienda ogni 6 o 7 persone circa, non si registrano effetti negativi. In Emilia Romagna invece il mercato del lavoro è diviso più nettamente tra grandi e micro-piccole aziende, dando origine a due segmenti con redditi diversi e diversa protezione sociale. Probabilmente anche la diffusione di cooperative contribuisce a mantenere i redditi da lavoro più alti. In entrambe le regioni, inoltre, vi è un'elevata presenza dell'economia sommersa che, tuttavia, com'è ovvio, non è possibile indicare con dati certi.

Tab. 4.2 – *Principali indicatori macroeconomici (in percentuale del PIL)*

Regione	Variabile	1951-60	1961-70	1971-80	1981-90	1990-2000	2000-07
	Variaz. Pil pro cap.	5,9	5,0	3,2	2,6	2,0	0,1
Veneto	Investimenti	-	26,3	22,3	19,3	19,7	22,7
	Consumi delle famiglie	-	54,0	56,9	58,9	57,6	57,3
	Consumi collettivi	-	18,0	17,8	16,7	15,1	15,3
	Esportazioni di beni	-	-	10,4	16,6	25,9	33,3
Emilia Romagna	Variaz. Pil pro cap.	5,6	5,1	4,5	1,9	2,0	0,0
	Investimenti	-	21,4	19,5	19,6	19,0	20,9
	Consumi delle famiglie	-	58,5	58,6	57,2	57,2	58,1
	Consumi collettivi	-	16,9	16,5	16,8	15,5	15,4
	Esportazioni di beni	-	-	12,0	16,0	22,5	30,0
Italia	Variaz. Pil pro cap.	4,2	5,1	3,1	2,2	1,6	0,3
	Investimenti	-	25,8	23,5	20,1	19,3	20,9
	Consumi delle famiglie	-	55,0	56,9	59,2	60,3	60,2
	Consumi collettivi	-	18,6	18,6	19,6	18,8	19,7
	Esportazioni di beni	-	-	10,9	13,0	17,6	21,7

Fonte: Banca d'Italia (2011), p. 49. I dati sono a prezzi costanti.

La variazione di PIL pro capite è stata calcolata con la popolazione residente.

Le esportazioni di beni in percentuale al PIL sono di fonte Prometeia (2009)

È possibile, invece, rilevare l'andamento dei livelli di consumo delle famiglie, dei consumi collettivi procapite, l'andamento dei tassi di investimento fissi e delle esportazioni di beni (Tab. 4.2) da cui si può notare che, mentre per il livello dei consumi l'Emilia Romagna mostra di avere tassi costantemente più elevati, per il livello degli investimenti fissi, invece, dal 1986 al 1994 il Veneto mostra di avere raggiunto i livelli dell'Emilia Romagna, per superarla poi negli anni più recenti sia

negli investimenti sia nelle esportazioni di beni.

Le differenze relative alla diversa strutturazione dei sistemi produttivi locali del Veneto e dell'Emilia Romagna vengono confermate anche dai dati Istat sui sistemi locali del lavoro². Nella Fig. 4.2 il Veneto mostra infatti di avere un numero decisamente più elevato di sistemi locali industriali (l'85,4% sul totale dei sistemi locali della regione nel 1991, percentuale di poco diminuita³ nel 2001), soprattutto di piccola e media impresa, diffusi sul territorio regionale nell'area della Pedemontana e della Bassa Veronese. L'Emilia Romagna è caratterizzata invece da una minore numerosità dei sistemi locali industriali (il 58,3% sul totale nel 1991, diminuita di poco nel 2001, con un consolidamento nel settore agroalimentare), raggruppati nell'Emilia centrale e lungo la direttrice della Via Emilia che congiunge l'Adriatico al Milanese.

Al contrario, i sistemi locali terziari e urbani si presentano più numerosi in Emilia Romagna (42,9% sul totale, sia nel 1998 che nel 1991, aumentata nel 2001) piuttosto che in Veneto (passato dal 17,6% nel 1981 al 22% nel 1991) mostrando, così, una diversa evoluzione dello sviluppo economico nei due contesti: più terziarizzato in Emilia Romagna, (ancora) più orientato verso l'occupazione manifatturiera in Veneto.

Interessanti differenze si notano inoltre nell'ambito dei servizi alle imprese (Fig. 4.3) i quali, come si è detto, costituiscono un supporto fondamentale per le imprese che operano in un contesto post-fordista. Più esattamente, come mette in evidenza Sforzi (1997b, p. 223): «Il fenomeno si inserisce nella tendenza alla trasformazione del modello di produzione fordista (nei sistemi urbani di grande impresa) e all'evoluzione terziaria del modello di industrializzazione leggera (nei sistemi urbani di piccola e media impresa)».

² Cfr. Sforzi (1997a; 1997b). I sistemi locali utilizzati dall'Istat vengono anche detti "sistemi urbani giornalieri" perché costruiti sulla base di un indicatore di pendolarismo relativo agli spostamenti giornalieri per motivi di lavoro. In questo ambito utilizzerò esclusivamente il termine "sistema locale" anche per indicare ciò che Sforzi (1997b) chiama "sistemi urbani". Per i dati sul censimento 2001 cfr. Istat (2005).

³ Complessivamente dal 1991 al 2001 i SLL del Veneto sono diminuiti di 14 unità (-29,2%) mentre quelli dell'Emilia Romagna sono diminuiti di 7 unità (-14, 6%). Cfr. Istat (2005). Per un maggior dettaglio sui dati 2001 delle due Regioni cfr. fig. 4.10 e fig.4.11 *infra*.

Fig. 4.2 – *I sistemi locali industriali per categoria di impresa al 1991*



Fonte: Sforzi (1997b, p. 217)

Fig. 4.3 – *I sistemi locali dei servizi alle imprese al 1991*



Fonte: Sforzi (1997b), p. 222

Mentre il Veneto ha una percentuale sul totale dei sistemi urbani per i servizi all'impresa di appena il 7,2% nel 1981, passato all'8,3% nel 1991 (inferiore alla media nazionale), l'Emilia Romagna presenta il 20,8 per cento nel 1981 (in assoluto il dato più alto tra tutte le regioni italiane, anche del Nord Ovest) per scendere al 18,8% nel 1991. La localizzazione regionale di questi sistemi locali:

Riflette il grado di polarizzazione che i vari sistemi urbani esercitano sul rispettivo spazio geografico regionale, secondo una relazione inversa con la loro numerosità. Infatti, una maggiore numerosità regionale di sistemi urbani (di servizi alle imprese) sta ad indicare che l'offerta di servizi alle imprese è più diffusa sul territorio⁴. Viceversa, una minore numerosità sta a indicare che vi sono relativamente pochi sistemi urbani che producono servizi [...] ciò che riduce la possibilità di una diffusa offerta locale. (Sforzi 1997b, p. 223)

Nel complesso, quindi, Veneto ed Emilia Romagna sembrano configurarsi come due modelli quasi contrapposti: in Veneto è molto alto il numero di sistemi locali industrializzati ma molto basso il numero di sistemi locali di servizi alle imprese; in Emilia Romagna, al contrario, il numero di sistemi locali industriali è più contenuto, mentre è molto alto il numero di sistemi locali di servizi alle imprese. Come vedremo più avanti, il ruolo giocato dall'operatore pubblico nei due contesti è stato, in questo senso, decisamente significativo.

Ancora più significative sono però le differenze riscontrabili all'interno delle due regioni. Dal punto di vista dello sviluppo economico locale emerge infatti, in entrambi i casi, una realtà molto variegata, costituita da una pluralità di sistemi locali che rende le due regioni estremamente differenziate al loro interno, con distinte realtà produttive, che coesistono l'una accanto all'altra e ognuna con una sua storia e specifiche istituzioni intermedie.

Nel caso Veneto (Corò 1998; Crestanello 1997) basti pensare all'area Pedemontana vicentina e trevigiana e al Veronese che, insieme all'Alta Padovana, costituiscono il "quadrilatero bianco" del "modello veneto", in cui si trovano alcuni degli insediamenti industriali 'storici', come l'insediamento tessile della Valle dell'Agno delle industrie Mar-

⁴ A questa interpretazione, tuttavia, si può obiettare che, se nel caso dell'Emilia Romagna, dove la produzione gravita prevalentemente sui centri urbani lungo la Via Emilia, questa ipotesi può essere effettivamente riscontrabile nella realtà locale, nel caso Veneto, al contrario, dove la produzione è disseminata nella campagna industrializzata, l'ipotesi di Sforzi non sembra essere rispondente alle caratteristiche produttive locali. L'interpretazione di Sforzi presuppone, infatti, che i servizi alle imprese siano concentrati funzionalmente su specifiche zone, chiamate sistemi urbani, ma, come nel caso Veneto, tali servizi potrebbero essere, invece, più diffusi proprio perché non urbanizzati e, quindi, non separati dai luoghi in cui sono insediate le imprese, e pertanto meno visibili.

zotto⁵ del XIX secolo, il distretto industriale tessile e dell'abbigliamento dell'Alto Vicentino, attorno alle località di Schio, Thiene e Valdagno; le conerie della valle del Chiampo; il distretto 'poliedrico' dell'area bassanese⁶ e quello della calzatura sportiva di Montebelluna, seguito dall'area che va da Conegliano a Vittorio Veneto degli elettrodomestici della *inox valley* e, recentemente, del distretto del prosecco di Valdobbiadene. Nella pianura veronese si susseguono i distretti industriali del mobile in stile (Bovolone), della termomeccanica (collegato in rete con l'indotto Riello), dell'area dei vini DOC della Valpolicella, mentre nell'area urbana di Verona si concentrano vari tipi di insediamenti industriali che vanno dall'industria farmaceutica, agli stabilimenti Mondadori. Anche alcune aree della montagna bellunese, come il distretto dell'occhiale, hanno mostrato una notevole vitalità imprenditoriale, integrando risorse provenienti dal turismo con l'evoluzione tecnica e commerciale.

La bassa pianura padana (Bassa Padovana e provincia di Rovigo) è stata tradizionalmente rappresentata, invece, come area periferica rispetto al "modello veneto" e quindi in ritardo di sviluppo o in transizione (IRSEV 1976). L'originaria struttura agraria costituita dal latifondo, a differenza della campagna appoderata della Pedemontana, costituisce probabilmente una delle ragioni più significative di questa differenza del modo di sviluppo locale, che risulta essere ancora oggi decisamente periferico rispetto al modo di regolazione tipico dell'area bianca. Del tutto estranea al 'modello veneto' è, inoltre, Venezia sia per la sua storia di apertura verso Oriente e di chiusura verso la "campagna", sia per il polo industriale fordista di Marghera, con l'eccezione del distretto dalla calzatura della Riviera del Brenta, tra le province di Padova e Venezia.

Il caso dell'Emilia Romagna non è certo meno articolato. Il "modello emiliano" si riferisce infatti all'area centrale "rossa" (Bologna, Modena, Reggio Emilia) in cui «la struttura distrettuale ha plasmato al meglio un sistema non gerarchizzato di insediamenti urbani strettamente interconnessi» (Bellini 1989, p. 710).

A partire dagli anni Sessanta e Settanta i settori meccanico, ceramico e dell'abbigliamento si sono concentrati nel "quadrilatero manifatturiero" di Sassuolo, Reggio, Carpi e Modena, collegato in rete con il polo terziario di Bologna. L'area ferrarese presenta, invece, una storia

⁵ Come hanno messo in luce Anastasia e Corò (1993, 1996), vista la dominanza della grande impresa, in questo caso non ci sono le condizioni per poter parlare di distretto industriale "marshalliano". Sulla teoria della grande industria dell'Alto Vicentino cfr. Fontana (2004).

⁶ L'area del Bassanese è caratterizzata dai settori della ceramica artistica, dell'oreficeria e del mobile (quest'ultimo settore è collegato con il settore del legno dell'altipiano di Asiago) e della bicicletta (da corsa, mountain-bike, ecc.) il quale si è non solo rafforzato a livello internazionale, ma si è anche esteso ad altri settori collaterali (abbigliamento ciclistico, calzature per bicicletta, ecc.) tanto da costituire un vero e proprio "sistema di competenze distribuite" riconosciuto come «il terreno più fertile anche per la rilocalizzazione della produzione di medio-grandi imprese» (Corò 1998, p. 224).

economica e politica diversa: segnata dal bracciantato e da una struttura produttiva più debole, è stata progressivamente assorbita dal modello emiliano. La stessa cosa non è accaduta invece con la Romagna, un'area in ritardo nello sviluppo segnata dalla stagnazione della grande industria del Ravennate, dal decadimento della montagna forlivese e dalla stagionalità del turismo costiero, giunto alla soglia di saturazione⁷. Molto differenziata è, infine, l'area dell'Emilia occidentale, compresa tra le province di Parma e Piacenza, ai margini della "zona rossa", segnata da zone relativamente depresse nell'Appennino e nella Bassa e da solide zone industriali (agro-alimentare) attorno ai due capoluoghi, i quali gravitano, però, più su Milano e la cosiddetta Emilia Lunense (da Cremona a La Spezia), che su Bologna.

Già da questa prima lettura dei dati a livello aggregato si può ipotizzare che, avendo sperimentato in *tempi diversi* le fasi di crescita economica, le due regioni abbiano vissuto anche diversamente le fasi di congiuntura economica negativa. Le crisi economiche del 1975, dei primi anni Ottanta e del 1992-1993 hanno avuto, quindi, prevedibilmente, un impatto diverso nei due contesti, determinando un differente percorso di sviluppo industriale successivo che, in entrambi i casi, mostra di essere *path dependent*, ma da fattori contestuali differenti.

In particolare, questa differenza nei tempi dello sviluppo, che fa registrare un ritardo relativo di dieci anni del ciclo di sviluppo dell'economia veneta, consente a quest'ultima di entrare nella fase di maturità in un contesto nazionale caratterizzato da minore rigidità dei fattori produttivi. Come è stato osservato a proposito (Paci 1996), questo potrebbe aver consentito al Veneto di evitare fasi d'intensa ristrutturazione e terziarizzazione forzata rispetto alla sua vocazione industriale e di mantenere la sua peculiare organizzazione industriale. Al contrario, l'Emilia Romagna ha dovuto affrontare le congiunture critiche del 1975 e dei primi anni Ottanta intervenendo nella direzione di uno sviluppo del settore terziario (gli investimenti sui Centri di servizi reali alle imprese, voluti dalla Regione, sono effettuati infatti proprio in un periodo di crisi); ciò ha contribuito a modificare sostanzialmente tanto l'attività produttiva nei sistemi locali regionali, quanto la capacità di entrare in rete con sistemi locali interregionali e internazionali.

Allo stesso modo, le due regioni si trovano oggi ad affrontare la difficile transizione dei modi di sviluppo, tradizionalmente centrati sui sistemi produttivi locali di tipo manifatturiero, verso sistemi produttivi dell'innovazione, partendo da tempi e fasi di sviluppo differenti. In un contesto competitivo radicalmente mutato, come quello degli anni

⁷ La recente divisione della provincia di Rimini (la Romagna del Sud) da quella di Forlì-Cesena (la Romagna Centrale) ha risposto all'esigenza di avvicinare l'amministrazione pubblica alle esigenze di un territorio molto differenziato al suo interno qual è appunto quello romagnolo.

Duemila, un sistema produttivo locale di piccole imprese infatti può mantenere e accrescere la posizione di eccellenza nella divisione internazionale del lavoro *solo se* diventa un “sistema locale dell’innovazione”, in grado di puntare sui nuovi fattori competitivi costituiti dalle capacità progettuali e creative, dallo sviluppo di una cultura del rapporto prodotto-mercato e dal rafforzamento delle relazioni con il “mercato degli utilizzatori”, ovvero, dalla crescita di intelligenza terziaria attraverso cui governare catene del valore sempre più globali⁸. Se l’Emilia Romagna ha intrapreso questo processo evolutivo già alla fine degli anni Ottanta, il Veneto ha cominciato a lavorare in questa direzione 10 anni più tardi.

Questa diversa dinamica può essere meglio approfondita comparando le due regioni attraverso una serie di indicatori che mettono in luce l’esistenza di una diversità delle istituzioni economiche, la quale, a sua volta, è indicativa di due diversi modi di regolazione dello sviluppo locale. Per questa ragione e per consentire una comparazione per contesti più coerente ed efficace ai fini della ricerca, in questo capitolo i dati economici relativi al Veneto e all’Emilia Romagna sono stati letti e interpretati seguendo i suggerimenti della teoria della regolazione su base regionale (Boyer, Saillard 1995; Aglietta 1997; Solari 2000b).

4.2 Forme delle istituzioni economiche e modi di regolazione

La teoria della regolazione suddivide le forme istituzionali di regolazione in cinque categorie:

- a) moneta e finanza,
- b) forme di concorrenza,
- c) impiego e relazioni salariali,
- d) ruolo dello Stato⁹ nell’economia,
- e) relazioni internazionali.

Ognuna di queste forme istituzionali, che rappresentano la struttura dello spazio economico, è caratterizzata da varie forme di organizzazione degli scambi, all’interno della struttura istituzionale, che contribuiscono alla coordinazione dell’attività economica. L’intreccio di forme istituzionali e organizzative rappresenta il modo di regolazione del sistema economico locale.

Riprendendo l’analisi di Solari a questo riguardo¹⁰, un’applicazione

⁸ A questo proposito, con riguardo al caso Italiano e al riposizionamento del *Made in Italy*, si vadano, tra gli altri: Corò (2008), Rullani (2008), Messina (2009d).

⁹ Nell’ambito della ricerca, all’analisi del ruolo dello Stato ho sostituito l’analisi del ruolo svolto dalla Regione e, più in generale, dall’attore politico locale.

¹⁰ Per un’analisi più approfondita su questo tema cfr. Messina, Solari (1998) e Messina, Riccamboni, Solari (1999). Ringrazio Stefano Solari per la collaborazione alla ricerca

della teoria della regolazione per le due regioni mette in evidenza una serie di somiglianze e di differenze significative che vengono sintetizzate nella seguente tabella (Tab. 4.3) e possono essere così articolate.

Tab. 4.3 – *Forme istituzionali e regolazione economica in Veneto ed Emilia Romagna*

Forme istituzionali	Veneto	Emilia Romagna
Moneta e finanza	• importanza delle piccole banche locali nell'intermediazione finanziaria • vantaggi da svalutazioni • minore integrazione con il capitale finanziario internazionale	• importanza delle piccole banche locali nell'intermediazione finanziaria • vantaggi da svalutazioni • maggiore integrazione con il capitale finanziario internazionale
Forme di concorrenza	• prevalenza di piccole imprese • diminuzione dimensione media • transazioni intermedie interne al sistema • importanza di reti comunitarie nella regolazione delle transazioni intermedie • e del mercato per quelle finali	• dualismo micro-imprese e imprese medio-grandi • diminuzione dimensione media • transazioni intermedie in parte esterne al sistema • importanza delle reti comunitarie per le piccole imprese • e delle reti contrattuali nelle grandi
Impiego e relazioni salariali	• maggiore omogeneità nelle condizioni di lavoro • tendenza all'atomizzazione delle unità produttive (<i>risk sharing</i>) rendendo indistinguibile imprese e prestazione di lavoro • relazioni collaborative grazie a incentivi comunitari e ad alleanza anti-fisco	• dualismo imprese piccole e grandi e quindi diverse condizioni di lavoro • tendenza all'indistinguibilità imprese e prestazione di lavoro nelle micro-imprese • relazioni collaborative meno conflittuali con l'intervento pubblico
Ruolo dell'attore pubblico nell'economia	• istituzioni aggregative • minore livello di spesa pubblica locale • intervento pubblico di tipo residuale e spesso indiretto • spontaneismo non regolato	• istituzioni integrative • maggiore livello di spesa pubblica locale • intervento pubblico di tipo generale e tendenzialmente diretto • spontaneismo regolato
Relazioni con l'esterno	• maggiore dipendenza da esportazioni • maggiore traffico di perfezionamento passivo	• maggiore dipendenza dal ciclo economico internazionale • minore traffico di perfezionamento passivo

Fonte: Messina, Riccamboni, Solari (1999), p. 54.

e per i preziosi suggerimenti forniti a questo proposito. Sulla teoria della regolazione e sue applicazioni nell'analisi comparata a livello regionale cfr. Solari (2000a, 2000b, 2003).

Le *forme di concorrenza*, a fronte di una caratteristica simile data dal prevalere di una struttura produttiva di piccole e medie imprese, fanno registrare importanti differenze tanto sul settore produttivo localmente più forte, il tessile in Veneto, la meccanica in Emilia (anche se dati recenti mostrano che il settore meccanico e della meccatronica sta crescendo più rapidamente in Veneto, mentre il settore tessile sta crescendo più rapidamente in Emilia Romagna), quanto sulla dimensione delle imprese (Marcato 1998) che presentano una struttura più omogenea in Veneto, in cui prevalgono le piccole imprese (10-99 addetti), più dualistica in Emilia Romagna¹¹ in cui coesistono imprese medio-grandi (sopra i 100 addetti) con micro-imprese manifatturiere (fino a 9 addetti). In entrambe le regioni un aumento di domanda si traduce in un aumento delle imprese piuttosto che in una crescita della loro dimensione e in entrambi i casi le piccole imprese sono collegate da intense reti di relazioni. Tuttavia mentre le reti emiliane sono tendenzialmente *aperte* verso l'esterno e integrate con altre aree italiane o estere, quelle venete sono più *chiuse* all'interno della regione. Un altro dato che risulta essere significativo, a questo proposito, deriva dalla *diversa propensione alla ricerca e all'innovazione* nelle due regioni: in Veneto innovare significa soprattutto investimenti capitali in nuovi macchinari, mentre in Emilia Romagna c'è una maggiore propensione alla spesa in ricerca e sviluppo vera e propria. Di particolare interesse è rilevare la diversa propensione alla spesa per la ricerca scientifica e lo sviluppo sperimentale, effettuata nelle due regioni dalle imprese e dallo Stato e gli Enti pubblici, che mettono in luce la netta differenza di comportamento dell'operatore pubblico nel fornire un "bene pubblico" come quello della ricerca scientifica.

a) Altre differenze significative si rilevano per quanto riguarda le *relazioni di lavoro*. Come hanno messo in luce ricerche specifiche sul tema (Paci 1996), le due regioni si differenziano «per la partecipazione delle donne alla vita attiva e per la presenza di anziani sulla popolazione totale, in entrambi i casi maggiore in Emilia Romagna (28% e 19%) che in Veneto (23,4% e 14,7%), con rilevanti conseguenze sul piano dei rapporti tra famiglie e mercato del lavoro» (Barbagli e altri 1998, p. 59). L'Emilia Romagna è caratterizzata, inoltre, da una maggiore presenza di lavoratori impiegati in cooperative, sindacalizzati e che godono di salari medi più elevati, anche se rimane evidente la differenza tra

¹¹ Il modello dell'Emilia Romagna è più dualistico anche perché è caratterizzato da una percentuale di attività di sub-fornitura per grandi aziende esterne più elevata rispetto ad una prevalenza di reti di imprese indipendenti in Veneto (Di Giovanna 1996). In secondo luogo molte delle aziende e dei marchi più importanti dell'industria meccanica emiliana sono di proprietà di multinazionali straniere o comunque esterne alla regione. L'evoluzione del Veneto mostra delle reti di piccole imprese sempre più polarizzate da imprese leader, ma una sub-fornitura esterna limitata ed una minore dipendenza da gruppi industriali esterni.

imprese medio-grandi e micro-aziende (Amin 1991). In Veneto prevalgono invece relazioni di lavoro di tipo collaborativo, basate su rapporti di fiducia dovuti alla piccola dimensione delle imprese, pertanto le relazioni industriali sono più influenzate dal contesto sociale e culturale (Marcato, 1998). Questo consente di mantenere più basso il costo del lavoro, legando parte delle remunerazioni ai profitti, cosa che garantisce una certa flessibilità rispetto alla variabilità della domanda (Crestanello, 1997). Va sottolineata, a questo proposito, la tendenza diffusa in Veneto a dividere i profitti in nero tra capitale e lavoro: i lavoratori, cioè, spesso accettano remunerazioni ridotte per poi beneficiare di premi di produzione in nero. L'evasione fiscale sembra quindi contribuire in modo significativo alle relazioni di lavoro collaborative in forme più contrattate tra le parti in modo *informale* nel Veneto.

b) La *relazione Stato-(Regione e Comune)-economia* costituisce la maggiore differenza tra le due aree: mentre in Emilia Romagna vi è infatti una forte *integrazione* tra istituzioni politiche e istituzioni economiche, in Veneto al contrario persiste una marcata *frattura*. L'attore politico locale emiliano romagnolo (e la pubblica amministrazione locale) penetra, infatti, più in profondità il sistema produttivo regionale anche perché gli attori economici esprimono una *esplicita domanda politica* in tal senso e usufruiscono delle strutture e dei servizi offerti dalle agenzie regionali e territoriali. Al contrario in Veneto l'attore politico locale, con la relativa amministrazione pubblica, appare sostanzialmente estraneo alle dinamiche del mercato, il sistema produttivo veneto si appoggia piuttosto su servizi offerti dalle associazioni di categoria e su altre forme di organizzazione spontanea degli interessi economici e sociali. Questa diversa relazione tra pubblico e privato riscontrabile nei due contesti regionali può essere spiegata solo in parte dalla struttura e dalla qualità della spesa pubblica, che presenta comunque differenze significative sia a livello comunale sia a livello regionale, ma piuttosto deve essere ricondotta alle diverse matrici culturali che hanno caratterizzato il contesto politico e sociale delle due regioni.

b) Le *relazioni internazionali*, o con l'esterno in genere, sono piuttosto importanti data la naturale elevata propensione all'esportazione dei due sistemi. Entrambi hanno sviluppato il "traffico di perfezionamento passivo" (Mistri 1996), cioè la momentanea esportazione del bene, in genere verso Paesi caratterizzati da un costo della manodopera molto più basso del nostro, per l'esecuzione di una lavorazione ad alta intensità di lavoro. Una volta effettuata questa operazione, i beni vengono reimportati per completare la lavorazione. Questo fenomeno è tuttavia più intenso in Veneto e riguarda, in buona misura, anche imprese estere di proprietà veneta. Tale processo non sta mettendo in pericolo lo sviluppo locale ma, al contrario, sembra consolidare la forma prevalente di organizzazione dei processi produttivi e di regolazione dell'economia,

modificando però, sostanzialmente, l'equilibrio di alcuni distretti industriali storici (Crestanello 1999).

Da questi elementi di analisi si può rilevare inoltre, più in generale, che il modo di regolazione dell'economia di entrambe le regioni è caratterizzato da forme organizzative non di puro mercato, ma piuttosto da forme di coordinazione regolate da istituzioni intermedie di tipo "comunitario" che formano una strutturazione dello spazio economico favorevole ad ottenere bassi costi di transazione.

Come ho ricordato nel capitolo I, nell'ambito delle forme idealtipiche della regolazione bisogna distinguere, in questo senso, la forma organizzativa della *regolazione sociale*, o comunitaria locale, che gode di maggiore autonomia, dalla forma del mercato puro. Il punto interessante è che, nel caso dei due contesti considerati, le *reti* che si attivano nella regolazione comunitaria locale sono basate, e contribuiscono a consolidare, relazioni di "fiducia focalizzata" che *divergono* però in modo sostanziale nelle due regioni, poiché socialmente costruite a partire da riferimenti culturali profondamente diversi: mentre in Emilia Romagna l'ente pubblico locale è integrato nella rete e, in certi casi, costituisce uno dei nodi importanti, in Veneto sembra invece restare periferico, se non addirittura fuori dalla rete.

La dimensione comunitaria della campagna industrializzata ha consentito sino ad oggi, soprattutto in Veneto, di consolidare forme di regolazione socio-economica che divergono dal (puro) mercato soprattutto per ciò che concerne le transazioni relative ai fattori della produzione e alle lavorazioni intermedie. Per quanto riguarda invece le vendite dei prodotti finiti, che vengono per la maggior parte esportati, la forma di regolazione del mercato ritorna ad essere quella più diffusa. Tuttavia, l'Emilia Romagna è più interconnessa con la Lombardia e il suo sistema produttivo è caratterizzato da una rete di relazioni che spesso si apre verso altre regioni e verso la produzione per imprese multinazionali. Le reti emiliane sono quindi *reti lunghe* e di tipo *più aperto* non basandosi solo sulla dimensione comunitaria locale. L'Emilia Romagna è, perciò, più inserita in gerarchie organizzative esterne, anche se le forme organizzative degli scambi di molte micro-imprese rimangono anche qui tendenzialmente basate su "reti comunitarie". Questo dà origine ad una economia più aperta, ma anche molto più esposta alle perturbazioni esterne, come la più elevata instabilità del suo PIL dimostra. In questo contesto la maggior propensione all'intervento pubblico è giustificato in quanto contribuisce a generare l'estensione della fiducia degli operatori economici al di là dei limiti consentiti dalle reti comunitarie locali.

Al contrario, il Veneto è caratterizzato da un sistema produttivo più compatto e più coerente con un tipico modo di regolazione che si auto-riproduce, profondamente legato alla cultura comunitaria della campagna industrializzata. Le reti delle transazioni sono limitate ai

sistemi di piccole imprese locali, cioè entro i limiti di estensione della “fiducia focalizzata” nell’ambito della comunità (reti corte), e questo in misura ben più rilevante che in Emilia. A questa *maggiore chiusura* hanno contribuito molti fattori tecnici come, da una parte, la specializzazione produttiva in settori tradizionali o di tipo storico e, dall’altra, la diversa fase di maturazione dell’economia nel momento delle crisi economiche; essa non dipende quindi in modo determinante dai soli fattori culturali o di politica locale. Anzi, in questo contesto, il limitato intervento pubblico contribuisce a rendere *coerente* la forma regolativa.

Tuttavia è anche facilmente comprensibile come, in presenza di uno scarso intervento e di una scarsa domanda di esso, l’amministrazione pubblica sia anche percepita in modo più negativo, come parassitaria, se non addirittura vessatoria, in quanto non contribuisce direttamente alla coordinazione dell’attività economica, pur continuando ad esercitare l’imposizione fiscale. Ciò, ovviamente, contribuisce ad alimentare l’atteggiamento antistatalista, tipico della subcultura ‘bianca’, come risultato di una sorta di *feedback* positivo.

In conclusione, le relazioni tra istituzioni politiche ed economia sembrano essere uno dei fattori più importanti di diversità del modo di regolazione veneto rispetto a quello emiliano, caratterizzato dalla penetrazione della gerarchia pubblica nel sistema produttivo. Per analizzare più a fondo questo aspetto mi soffermerò adesso sulla diversa propensione alla spesa pubblica nei due contesti regionali.

4.3 La diversa propensione alla spesa pubblica nelle due regioni

Come è stato messo in luce dal paragrafo precedente, i due diversi modi di regolazione dello sviluppo locale veneto ed emiliano possono essere spiegati solo in parte da fattori economici di mercato, ma vanno ricondotti piuttosto alle differenti caratteristiche delle reti comunitarie interne ai due contesti (corte/lunghe), rispetto alle quali i due modi di regolazione risultano essere del tutto coerenti.

Tra i cinque fattori individuati dalla teoria della regolazione, quello che risulta essere maggiormente significativo per differenziare i due diversi modi di regolazione è, come si è visto, quello relativo alle relazioni tra attore pubblico ed economia che può essere meglio analizzato approfondendo le caratteristiche della diversa propensione alla spesa pubblica nei due contesti regionali. Le tradizioni del “socialismo municipale”, tipico della subcultura rossa, contrapposto al “localismo antistatalista” della subcultura bianca, possono aiutarci a spiegare le differenze più significative riscontrabili in questo ambito.

Mi soffermerò, pertanto, su alcuni dati relativi alla spesa pubblica per mettere meglio in luce quanto questo fattore possa incidere complessivamente sullo sviluppo locale e sulle problematiche legate alla sostenibilità dei due modi di sviluppo locali.

I primi dati grezzi sulla spesa pubblica, aggregati su base regionale (Tab. 4.4), indicano una spesa più elevata in Emilia Romagna, ma gran parte della differenza riguarda il pagamento degli interessi sul debito pubblico. Questo elemento è da attribuire ad una proporzione di investimenti in titoli del debito pubblico più elevata in Emilia Romagna; ciò riflette, da un lato, un più elevato utilizzo della spesa in deficit in passato da parte delle amministrazioni locali 'rosse' e, in secondo luogo, una minore tendenza della popolazione del Veneto all'investimento in titoli di Stato.

Tab. 4.4 – *Spesa pubblica regionalizzata e imposte (1995)*

Valori in % del PIL locale	Veneto	Emilia Romagna
Spesa pubblica	23,6	29,5
Spesa pubblica al netto degli interessi sul debito	15,7	15,9
Imposte al netto dei contributi sociali	26,6	28,7
IVA	6,5	6,6
IRPEF	9	9,9
Valori pro-capite		
Spesa pubblica	6,7	9,1
Spesa pubblica al netto degli int. sul debito	4,1	4,9
Imposte al netto dei contributi sociali	8,5 (+12,2%)	9,8 (+29,9%)

Fonte: Messina, Solari, Riccamboni (1999), p. 52.

La stessa tendenza viene confermata da uno studio della Banca d'Italia (2011) che vede, nel triennio 2005-2007, la spesa primaria pro-capite erogata, al netto della spesa per interessi, dalle amministrazioni pubbliche nelle due regioni pari a meno di 10.000 euro per il Veneto e pari a 11.300 euro per l'Emilia Romagna.

A questo proposito va sottolineato che questa tendenza è perfettamente compatibile con la maggiore propensione veneta all'investimento in macchinari già sottolineato in precedenza. La stessa Tab. 4.4 mostra, inoltre, come la raccolta delle imposte rappresenti la differenza più

evidente delle due regioni, seppure in entrambe le regioni le imposte riscosse siano state (almeno fino al 2007) superiori al fabbisogno locale¹².

Anche le entrate tributarie degli enti territoriali, per il triennio 2005-07, secondo la Banca d'Italia (2011), presentano significative differenze nelle due regioni, come mostra la Tab. 4.5.

Tab. 4.5 – *Entrate tributarie degli enti territoriali in Veneto e in Emilia Romagna*
(valori medi euro pro capite, nel periodo 2005-2007)

Enti territoriali	Veneto	Emilia Romagna	Reg. Stat. Ord.	Italia
Regione	1.723	1.879	1.747	1.947
Province	87	100	87	81
Comuni	367	428	371	357
Totale	2.178	2.407	2.205	2.385

Fonte: Fabbrini, Stefani, Vadalà (2011), p. 609.

L'Emilia Romagna infatti, nel triennio 2005-2007, presenta entrate superiori non solo al Veneto, ma anche alla media delle altre regioni a statuto ordinario.

Passando ad un'analisi più specifica, è interessante considerare tanto l'ambito dei Comuni quanto quello delle Regioni.

4.3.1 L'ambito comunale

Considerando la spesa, aggregata per regioni, a livello comunale si può notare dalla Fig. 4.4 come i Comuni emiliano-romagnoli, che spendevano 30% in più di quelli veneti nel 1982, mantengono ancora una differenza di circa 25% nel 1994. Il livello di spesa pro-capite si mantiene abbastanza costante nel lungo periodo, mentre il suo peso sul reddito regionale diminuisce. La spesa corrente tende a mantenersi tendenzialmente costante rispetto al reddito e ad aumentare nei suoi valori pro capite a prezzi costanti. Al contrario, la spesa in conto capitale manifesta una minore stabilità e diminuisce decisamente a partire dagli anni '90 come effetto dei tagli ai trasferimenti dello Stato.

¹² Nelle tabelle le imposte non includono i contributi sociali, mentre le spese includono la spesa sociale.

Fig.4.4 – Comparazione dei livelli di spesa pubblica dei comuni in Veneto e in Emilia Romagna 1984-1985 (a prezzi costanti 1995)



———— Veneto - - - - Emilia Romagna

(Fonte: Solari 2000b)

La riduzione della spesa in conto capitale provoca l'unica convergenza dei valori delle due regioni. Dagli stessi dati si può notare una naturale equivalenza delle spese per l'amministrazione generale. Questa voce di spesa è aumentata notevolmente negli anni Ottanta per poi stabilizzarsi. Al contrario, si sono ridotte le spese per l'educazione e la cultura, spese che vedono l'Emilia Romagna nettamente su valori pro capite più elevati. L'intervento in campo economico, nonostante una debole convergenza dovuta ad un declino della spesa emiliana dopo il 1993, rimane notevolmente superiore in Emilia Romagna.

Una convergenza più marcata, dovuta al taglio delle spese, si verifica nei trasporti e comunicazioni. La spesa sociale rapportata alla spesa pubblica comunale totale ha valori simili e quindi, in termini assoluti, è notevolmente più elevata in Emilia Romagna: dopo l'aumento degli anni Ottanta, questa spesa rimane stabile nei suoi valori pro capite negli anni Novanta e diminuisce di poco, nonostante la riduzione dei trasferimenti erariali, del primo decennio del Duemila, grazie alle maggiori entrate fiscali dei Comuni emiliani.

Come mostra la fig. 4.5, guardando alla serie storica dei trasferimenti erariali ai Comuni, l'ammontare pro capite di tali trasferimenti nel triennio 2005-2007, infatti, risulta inferiore in entrambe le regioni di circa il 20 per cento rispetto a quello medio delle altre regioni a statuto ordinario.

Fig. 4.5 - Trasferimenti erariali ai Comuni in Veneto ed in Emilia Romagna (valori pro-capite - euro a prezzi costanti, anno 2008=1)



Fonte: Chiades, Mengotto, Rizzi, Zanette, (2011), p. 637.

L'erogazione dei trasferimenti erariali (ovvero l'insieme delle spettanze trasferite ai Comuni dal Ministero dell'Interno nel corso di ogni anno) riflette l'impostazione originaria introdotta dai "decreti Stamatì" (1977-78), basata da un lato sul criterio del finanziamento della spesa storica, correlato ai diversi stili amministrativi tipici dei due modi di regolazione locali, e dall'altro sull'ampiezza demografica dei Comuni, mediamente più elevata in Emilia Romagna (Tab. 4.7; 4.8 infra).

La fig. 4.5 mostra come:

I trasferimenti pro capite a favore dei Comuni dell'Emilia Romagna si siano mantenuti su un livello superiore a quelli del Veneto fino all'inizio degli anni Novanta, esercitando un probabile effetto di trascinamento sui livelli di spesa. Con la progressiva sostituzione dei trasferimenti a favore delle entrate proprie, che ha avuto avvio con l'introduzione dell'Ici ed è proseguita con l'introduzione dell'addizionale Irpef, il differenziale si è gradualmente ridotto, per annullarsi a partire dai primi anni del Duemila. (Chiades, Mengotto, Rizzi, Zanette 2011, p. 638).

Tuttavia, analizzando le spese correnti per funzioni dei Comuni nelle due regioni, sempre nel triennio 2005-2007 (Tab. 4.6), appare evidente che:

Mentre i Comuni veneti si caratterizzano per un livello pro capite (696 euro) inferiore alla media nazionale del 14% e in linea con quelle delle regioni del Sud, la spesa corrente pro capite dei Comuni emiliano-romagnoli (855 euro) appare in linea con la media delle regioni [rosse] a statuto ordinario del Centro e superiore del 6 per cento circa a quella nazionale. (Chiades, Mengotto, Rizzi, Zanette 2011, p. 638).

Tab. 4.6 – *Spesa corrente e in conto capitale dei Comuni (2005-2007)*
(valori medi in euro pro capite e variazioni percentuali)

Regione e area geografica	Spesa corrente		Spesa in conto capitale		Pagamenti in c/ competenza e in c/ residui su impegni
	Pro capite	Pro capite a parità di struttura demografica	Pro capite	Variazione media annua	
Emilia Romagna	855,4	822,4	309,0	-7,8	97,6
Veneto	696,2	748,0	286,4	-10,6	104,2
Nord	801,6	814,1	304,9	-11,1	96,7
Centro	882,8	836,6	343,3	-8,4	93,4
Sud	694,4	710,4	358,2	-12,4	70,2
Italia	809,2	-	339,4	-11,3	87,9

Fonte: Chiades, Mengotto, Rizzi, Zanette (2011), in Banca d'Italia, p. 663.

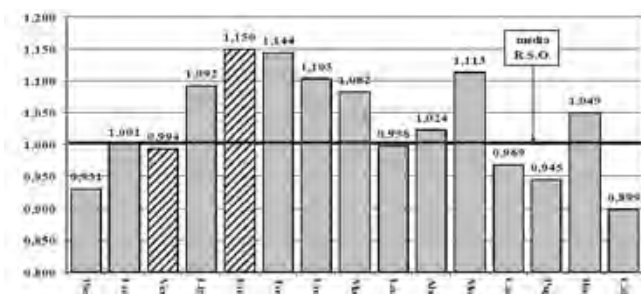
Possiamo sostenere pertanto che le differenze di propensione alla spesa pubblica dei Comuni nei due contesti non possono essere completamente spiegate solo dalle diverse entrate dei Comuni veneti rispetto a quelli emiliani o dalle loro diverse dimensioni, ma piuttosto dai diversi stili amministrativi correlati a modi di regolazione differenti, a differenti strutture organizzative nell'erogazione dei servizi, ma anche a

specifiche scelte degli amministratori locali in materia di utilizzo della leva fiscale.

A questo riguardo è stato stimato dalla Banca d'Italia (2011) un "effetto regione" sulla spesa comunale (Fig. 4.6):

L'appartenenza a una certa regione influenza la spesa media comunale a parità di tutte le altre condizioni, in particolare di caratteristiche strutturali del territorio e di composizione e livello del finanziamento. [...] L'ubicazione in Veneto determinerebbe, a parità di altre condizioni oggettive, una spesa inferiore di circa lo 0,6 per cento rispetto alla media delle regioni a statuto ordinario, mentre l'ubicazione in Emilia-Romagna comporterebbe una spesa superiore del 15 per cento. (Chiades, Mengotto, Rizzi, Zanette, 2011 p. 645).

Fig. 4.6 – L'effetto "regione" sulla spesa fondamentale, media regionale



Fonte: Chiades, Mengotto, Rizzi, Zanette (2011), in Banca d'Italia, p. 645.

Con riferimento all'ampiezza demografica dei Comuni¹³, va segnalato inoltre che le recenti normative nazionali in materia¹⁴ che obbligano i Comuni sotto i 5000 abitanti ad associarsi per l'erogazione di alcuni servizi essenziali (es. polizia municipale, ecc.) stanno

¹³ Il minimo dei trasferimenti statali va ai Comuni della classe dimensionale di 15.000 abitanti.

¹⁴ Secondo le disposizioni della L.122/2010, e della L.148/2011, i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti (3.000 per i comuni montani) devono associare la gestione: a) di almeno due delle funzioni fondamentali entro il 30 settembre 2012; b) delle altre quattro funzioni fondamentali entro il 30 settembre 2013 entro un bacino minimo di 10.000 ab. (salvo indicazioni diverse da parte della Regione), mediante convenzione o unione di comuni. I Comuni con popolazione inferiore a 1.000 abitanti sono sottoposti ad ulteriori vincoli: a) sono obbligati ad associare tutte le funzioni comunali mediante un'Unione di comuni, mantenendo la sola rappresentanza politica (il Sindaco e sei Consiglieri, senza Giunta); b) le unioni dei piccoli comuni sotto i 1000 ab. dovranno avere almeno 5.000 abitanti; c) dal 2014, anche queste unioni di comuni saranno soggette al patto di stabilità; d) a questa unione hanno facoltà di aderire anche Comuni con popolazione superiore a 1.000 abitanti, al fine dell'esercizio in forma associata di tutte le funzioni fondamentali loro spettanti sulla base della legislazione vigente e dei servizi ad esse inerenti.

producendo una vera e propria riorganizzazione dei livelli di governo locale per ogni regione italiana, soprattutto nelle regioni caratterizzate da un alto numero di piccoli comuni (come il Veneto) su cui sarà interessante proseguire la ricerca comparata¹⁵ (cfr. Tab. 4.9 *infra*).

4.3.2 *L'ambito regionale*

Le Regioni, entrambe a statuto ordinario, registrano minori differenze in termini di spesa (fig.4.7 e fig.4.8) anche se qualche diversità strutturale permane per quanto riguarda i livelli di spesa pro-capite. Solamente nel 1992 la Regione Veneto fa registrare una spesa pubblica pro-capite superiore all'Emilia Romagna. La spesa pubblica a questo livello non manifesta tendenze alla riduzione, se non nella spesa in conto capitale, più che bilanciate da quella corrente.

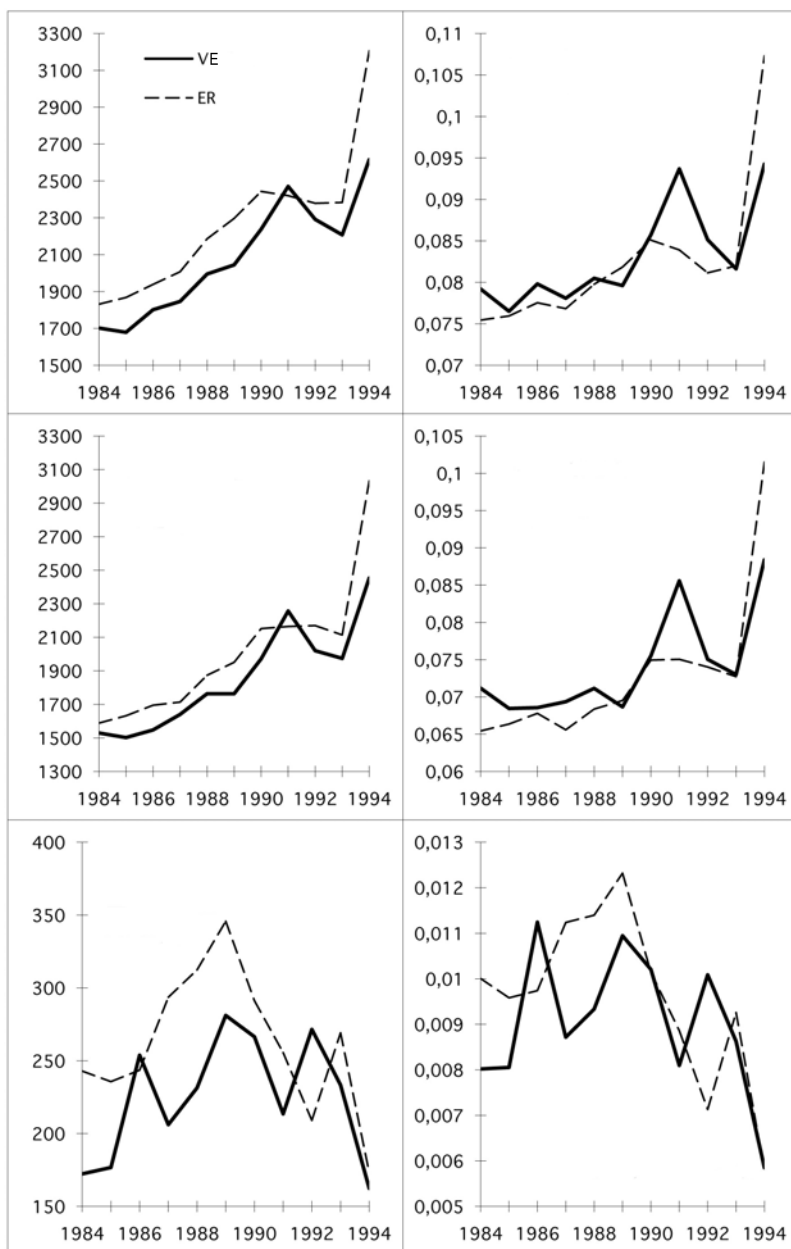
Come osserva Ubaldi (1998), i bilanci della Regione Veneto nel periodo 1995-98 mettono in evidenza una diminuzione preoccupante della capacità di spesa con una gran perdita di finanziamenti per perequazione amministrativa (cancellazione d'autorità della disponibilità di spesa delle amministrazioni, se non impiegate in tempo) e una crescente mancata spesa di fondi statali e comunitari. Questo fatto conferma la minor propensione alla spesa dell'amministrazione regionale veneta e lascia trasparire quelle difficoltà nell'uso dei nuovi strumenti di programmazione della spesa, che abbiamo visto essere tipiche delle amministrazioni bianche. Tali strumenti di programmazione, d'altra parte, si rendono ancora più necessari per una regolazione politica e programmatica dello sviluppo locale entro il contesto di un'economia "a rete".

A partire dal 2000, invece, si rileva una chiara ripresa della capacità di spesa della Regione Veneto, correlata a un rilancio dell'attività di programmazione (L.r. 35/2001), anche per rispondere alle direttive europee in tema di politiche per lo sviluppo regionale e gestione dei fondi comunitari.

Al contrario, nella Regione Emilia-Romagna, per quanto riguarda la spesa pubblica, non si registra un cambiamento significativo negli anni successivi alla "svolta della Bolognina". Questo perché la crisi del PCI non ha sostanzialmente modificato né la prassi amministrativa interventista, né la classe dirigente locale. Un cambiamento della classe dirigente si è avuto, piuttosto, in seguito alla vittoria dell'Ulivo, ma ciò non ha avuto ripercussioni negative sulla capacità di spesa della Regione.

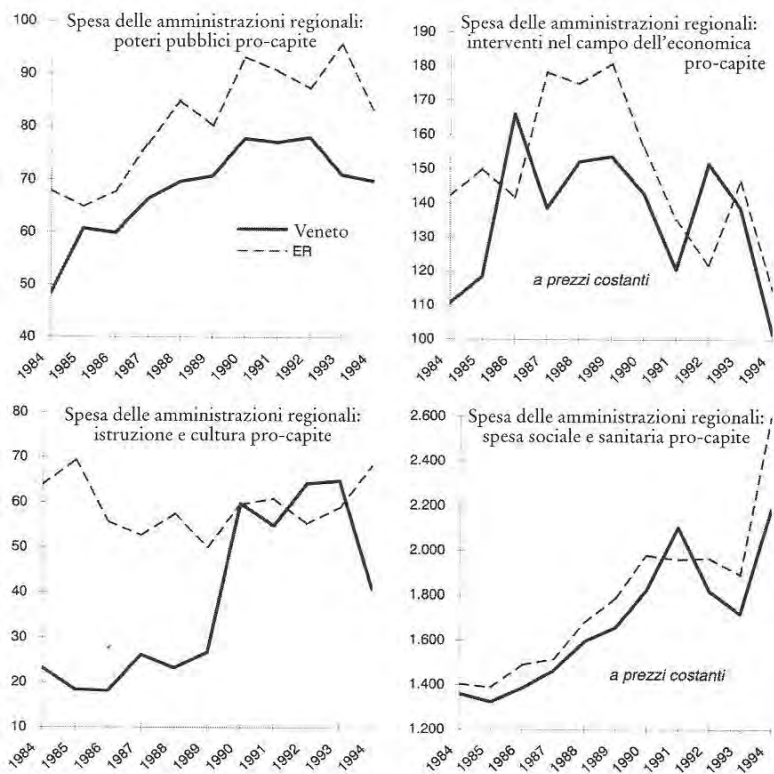
¹⁵ A questo proposito si veda: Xilo, Ravaioli (2009), sul caso del Veneto cfr. Messina (2009e); sul caso dell'Emilia Romagna cfr. Baldini, Bolgherini, Dallara, Mosca (2009).

Fig. 4.7 – Comparazione dei livelli di spesa delle amministrazioni regionali (a prezzi costanti)



Fonte: Solari (2000b).

Fig.4.8 – *Comparazione delle voci di spesa delle amministrazioni regionali*



Fonte: Solari (2000b)

In conclusione, il Veneto mostra storicamente una minore propensione alla spesa pubblica locale in generale, soprattutto nei Comuni, che non è spiegabile totalmente con minori entrate. Esso spende in proporzione di più per l'amministrazione e meno per le altre voci. Al contrario, l'Emilia Romagna mostra sistematicamente una maggiore propensione alla spesa pubblica, soprattutto a livello comunale.

Passando dalla comparazione dei dati alla comparazione per contesti, dal punto di vista delle istituzioni e delle culture politiche locali, possiamo aggiungere ancora altri elementi che ci aiutano a spiegare questa differenza dei dati nelle due regioni, che non è solo una differenza quantitativa, ma anche qualitativa. Complessivamente possiamo affermare, infatti, che questa diversa propensione alla spesa pubblica se, da una parte, è coerente con due diversi modi di regolazione dello sviluppo locale, dall'altra è espressione di due modi diversi di concepire il ruolo dell'ente pubblico e le funzioni che, si ritiene, esso debba

svolgere nello sviluppo locale. Mentre nel Veneto è prevalsa infatti una concezione di tipo *amministrativo* dell'ente pubblico locale, in Emilia Romagna è prevalsa invece una concezione di tipo *politico*. Questo elemento, che fa la differenza e che deve essere tenuto presente quando si passa ad analizzare le performance dell'ente regionale veneto ed emiliano, va collegato inoltre al diverso rapporto tra città e campagna che ha tradizionalmente caratterizzato i due contesti regionali.

4.4 L'eredità delle costruzioni sociali del territorio "antistatalista" e "municipalista" per le moderne *city regions*

Un altro dato interessante su cui vorrei, adesso, soffermare l'attenzione è il peso significativo giocato dal consolidamento di un diverso tipo di *relazione tra città e campagna* nei due contesti segnati da diverse tradizioni subculturali: un dato particolarmente rilevante sia per i modi di sviluppo locali sia per la dimensione del "governo del territorio".

Mentre nelle zone rosse si può parlare, infatti, di "saldatura" tra città e campagna, garantita dalla mediazione dell'associazionismo rosso prevalentemente urbano e dalla tradizione del socialismo municipale che si è trasformata, a partire dagli anni Ottanta, nella strutturazione di una rete articolata ed efficiente tra gli enti locali della regione¹⁶ (Fargion 1997), nelle zone bianche si deve parlare piuttosto di "frattura" fra il modello di città-centralizzata e la campagna, che trae origine dall'inseadimento prevalentemente rurale dell'associazionismo cattolico e della Chiesa e dal localismo antistatalista¹⁷. Questa frattura è stata per certi aspetti rimessa in discussione, a partire dagli anni Settanta, con l'accerchiamento della città da parte della campagna industrializzata, la quale ha forzato le piccole città ad inserirsi entro il tessuto urbanizzato di un modello aperto di città, senza però riuscirci. Il ruolo delle istituzioni politiche locali e delle istituzioni intermedie (Lanzalaco 1998) risulta essere quindi una variabile fondamentale nei due contesti, avendo contribuito a produrre, nel lungo periodo, due diversi modi di sviluppo locale e di urbanizzazione/industrializzazione della campagna.

¹⁶ Un indice di questa articolazione della rete tra i Comuni si può riscontrare, tra l'altro anche via Internet, visitando il sito web dei Comuni collegati in rete attraverso la *Rete Urbana delle Rappresentanze*, cfr. www.rur.it

¹⁷ Questa diversa relazione tra città e campagna richiama, significativamente la diversa concezione di Zanardelli e Cattaneo, ricordata nel capitolo II, messa in luce da Gangemi (1994) sulla diversa concezione di federalismo ricostruibile a partire dalla diversa concezione di "Comune", inteso dal primo come "comunità locale" e dal secondo come città e "centro amministrativo".

Alcuni dati strutturali sull'ampiezza demografica dei Comuni nelle due zone possono fornirci informazioni di base significative sul tipo di insediamento della campagna industrializzata veneta ed emiliano-romagnola.

I dati presentati nelle tabb. 4.7, 4.8 e 4.9 mostrano, infatti, un tipo di insediamento territoriale diverso: nell'area veneta vi è una dispersione dei centri abitati nella campagna industrializzata maggiore di quanto non accada in Emilia Romagna, dove la popolazione risulta essere più concentrata nei centri urbani medio-grandi.

Inoltre, mentre lo sviluppo dei distretti industriali veneti è avvenuto nell'area della campagna appoderata, rapidamente urbanizzata a partire dagli anni Settanta in modo selvaggio e del tutto deregolato, lo sviluppo dei distretti industriali emiliani è avvenuto, invece, prevalentemente nel quadrilatero manifatturiero e lungo assi di comunicazione che confluiscono lungo la direttrice della Via Emilia: «la strada che genera città» (Cervellati 1997), permettendo collegamenti migliori tra le aree industriali e le città, da una parte, e tra queste e le principali vie di comunicazione con i mercati interregionali e internazionali dall'altra.

Tab. 4.7 – *Percentuale di Comuni per classi di ampiezza demografica (valori percentuali).*

Classi (in migl.)	< 5	5-10	10-50	50-100	>100	Totale Comuni
Emilia Romagna	54.0	26.1	16.1	1.2	2.6	341
Veneto	59.8	25.3	13.7	0.5	0.7	581
Italia	73.0	14.2	11.1	1.1	0.6	8101

Fonte: dati Istat, 2001.

Tab. 4.8 – *Distribuzione percentuale della popolazione per classi di ampiezza demografica dei Comuni (valori percentuali).*

Classi (in migl.)	< 5	5-10	10-50	50-100	>100
Emilia Romagna	13.4	16.3	24.7	6.8	38.8
Veneto	20.3	23.3	31.3	4.3	20.7
Italia	18.9	13.9	30.9	9.9	26.9

Fonte: dati Istat, 2001.

Tab. 4.9 – *Popolazione regionale per area di residenza (valori percentuali).*

Area	urbana	quasi urbana	quasi rurale	rurale
Emilia Romagna	59.5	34.8	5.3	0.4
Veneto	38.9	50.4	10.4	0.3
Italia	51.0	23.6	6.8	18.6

Fonte: dati Istat, 2001.

Per quanto anche in Emilia Romagna si lamenti una certa inadeguatezza delle infrastrutture comunicative per una regione “crocevia”, «fulcro delle comunicazioni e degli scambi» (Bonora, 1997) che collega il Nord con il Sud del paese, le carenze infrastrutturali del Veneto, soprattutto nell’area della campagna industrializzata, rischiano invece di diventare esplosive (Stella 1996), anche dopo la (faticosissima) apertura del Passante di Mestre¹⁸, inaugurato nel 2008. La nuova legge urbanistica regionale (L.r. 11/2004) sta cercando inoltre, non senza difficoltà, di rimettere ordine nel governo del territorio del Veneto, istituendo i Piani di assetto territoriali, anche intercomunali, e i Piani territoriali di coordinamento provinciali e regionale, ma la normativa è stata finora applicata in modo disuniforme sul territorio regionale (Messina, Salvato 2007; Messina 2008a) e il documento di pianificazione regionale (PTRC), approvato a vent’anni di distanza dal precedente (del 1992) e che dovrebbe indicare le linee guida per coordinare le strategie di governo del territorio, è disponibile ancora solo nella sua versione preliminare¹⁹.

Questo dato strutturale relativo alla diversa relazione fra città e campagna nei due contesti regionali (frattura/saldatura) va correlato anche con la dimensione analitica del governo locale. Si può ritenere infatti che il rapporto città/campagna, diverso nei due contesti a causa dell’originaria diversa composizione della proprietà terriera (latifondo e mezzadria nell’Italia centrale e in Emilia Romagna, piccola proprietà e microfondo nel Nord Est e nel Veneto) abbia inciso sullo sviluppo della piccola impresa e della campagna industrializzata bianca e rossa in tempi e modi molto diversi²⁰, contribuendo a produrre due tipi differenziati di mediazione città/campagna e, quindi, due diversi modi di sviluppo urbano.

Questi elementi si ripercuotono ancora oggi nelle dinamiche di costituzione delle moderne “città regione”²¹ nei due contesti, evidenziate nelle Fig. 4.10 e Fig. 4.11.

¹⁸ Il Passante di Mestre è un tratto dell’autostrada A4 Milano-Venezia, costruito nel 2006-2008, lungo 37 Km, che permette il collegamento diretto con la A27 Mestre-Belluno, alleggerendo così il traffico che veniva scaricato sulla tangenziale di Mestre, giunto a un livello di congestione molto critico. Sui problemi logistici riguardanti le dinamiche territoriali di sviluppo del Veneto, cfr. Feltrin, Maset, Dalla Torre, Valentini (2010).

¹⁹ Sul nuovo Piano Territoriale Regionale di Coordinamento del Veneto cfr. www.ptrc.it

²⁰ Questa diversità potrebbe spiegare anche la diversa numerosità dei sistemi urbani in Emilia Romagna rispetto al Veneto (cfr. fig.4.1 *infra*).

²¹ Per città-regioni, regioni funzionali o *City-regions*, si intendono quelle macro unità territoriali disegnate dai flussi economico-sociali reali, che hanno ormai scardinato i tradizionali confini amministrativi (comuni, province, regioni) e richiedono nuove forme di *governance* del territorio. Sul tema cfr. Scott (2001), Kantor (2010), Perulli (2000; 2010a).

Fig. 4.10 – Veneto. Relazioni intercomunali con più di 200 spostamenti giornalieri (2001).



Fonte: Elaborazione Regione Veneto – Direzione sistema statistico regionale e Trastec scpa, 2007.

Nel caso del Veneto (fig. 4.10) la città regione, che nel 2001 presenta ben 2,3 milioni di spostamenti giornalieri di pendolari per l'intera area regionale, ha la forma di una *città diffusa* di tipo “preterintenzionale” (Jori 2008), che manca di una regia regionale. La costruzione sociale di questo territorio ha accompagnato il processo di crescita economica,

Sfruttando la densissima rete viaria minore esistente e la piccola proprietà contadina costruita nel dopoguerra, sui margini (sia in senso spaziale che sociale) delle declinanti grandi proprietà terriere, eredità del patriziato veneto. Si è così costruita, con un processo fatto di una miriade di piccoli interventi e secondo logiche che sono state definite *incrementali* (Secchi, 1996), quella particolare forma di urbanizzazione che viene oggi indicata comunemente come “città diffusa”. (Ferrario, Sardena, 2010)

Si tratta di un'area metropolitana che cerca di configurarsi come un nodo del sistema globale che sperimenta nuovi modelli di impresa, di rete e di integrazione tra manifattura e servizi che producono innovazione.

È un sistema che vive anche le contraddizioni tipiche di una società multi-etnica, non diversamente da quelle presenti in altre aree metropolitane occidentali più antiche e consolidate, sia pure con minori livelli di violenza e disuguaglianza sociale. Tuttavia, come “area metropolitana”, il Veneto presenta un difetto evidente: manca di visibilità ma, soprattutto, di capacità di auto-rappresentazione (Dal Ferro, Jori, Marchiori, 1998) e di rappresentanza istituzionale. Questo perché le istituzioni e le associazioni di rappresentanza degli interessi locali sono ancora troppo allineate in difesa di un’ideologia manifatturiera, superata dai fatti, e di tradizioni localistiche che non sono più riferimento né dei ceti produttivi innovativi, né delle giovani generazioni (Gurisatti 2005). Per di più, come ha sottolineato più volte Enzo Rullani (2006), il Veneto e il Friuli hanno città troppo piccole e nessuna metropoli che possa fare da catalizzatore ai grandi professionisti del terziario avanzato che caratterizzano l’economia della conoscenza. Per questa ragione le città, ma anche le Regioni e le Province del Nord Est sono chiamate a mettere in comune servizi, professionalità, centri di ricerca, infrastrutture per costituire un polo urbano del terziario avanzato²².

Affrontare il tema della pianificazione del territorio e la progettazione di aree vaste, in questo contesto, significa quindi ripensare il modo di sviluppo del Veneto e proporre un modo di regolazione che sia in grado di garantirne la sostenibilità, a partire dalle risorse di governo del territorio: non solo a partire, quindi, dai sistemi produttivi locali e dai distretti industriali, ma anche dai Comuni, dai governi locali, individuando strumenti amministrativi più adeguati ad operare nella logica delle *reti di governance* anche multilivello, in grado di far dialogare attori pubblici e privati. Questo significa però cambiare radicalmente modo di regolazione e cultura di governo del territorio.

Diverso è invece il caso dell’Emilia Romagna (fig. 4.11), in cui le città hanno sempre giocato un ruolo rilevante per la regolazione dello sviluppo locale, anche nel contesto di un’economia centrata sui sistemi produttivi locali. Con il progressivo venir meno dell’economia centrata sulla manifattura e l’affermarsi dell’economia della conoscenza, riemerge in una nuova luce l’importanza e la centralità della città che, negli ultimi cinquant’anni, ha visto un’espansione urbana intorno al suo hinterland. Queste nuove aree urbane di tipo funzionale, sempre più modellate sull’economia dei servizi, sono oggi molto diverse dalle stesse città del secolo scorso e richiedono un ridisegno delle relazioni tra città e campagna. Come sottolinea in tal senso il PTR 2010:

²² Si veda in tal senso *Nordest-Nordovest: scenari evolutivi sostenibili per il Nord Italia*, tavola rotonda realizzata nell’ambito del convegno che ho realizzato nell’ambito del Progetto di ricerca di Ateneo *Leggere il territorio per governare lo sviluppo. Modelli interpretativi e pratiche di governance*, Università di Padova, 25 settembre 2008, a commento della ricerca *Il Nord regione globale*, curata da Perulli e Pichierri (2010).

La complessità e l'ampiezza dei processi di trasformazione urbana si estendono a tutto il territorio stravolgendo i tradizionali rapporti tra città-campagna. La necessità di ricostruire nuovi equilibri tra queste due realtà e di assicurare qualità anche al territorio extraurbano si impongono come fattori decisivi nel paradigma reticolare per la competitività dell'intero sistema economico-sociale: è la riconquista della qualità dello spazio rurale che deve disegnare le forme della città e non viceversa. [...] Per costruire reti di città e territori e garantire qualità urbana e territoriale, l'ambito primario che la pianificazione regionale e le pianificazioni locali devono presidiare è, dunque, quello delle connessioni, delle interdipendenze fra problematiche economiche, sociali ed ambientali, che agiscono a diverse scale territoriali. La comprensione e visione unitaria del complesso di queste relazioni è *conditio sine qua non* per governare in modo efficace le trasformazioni territoriali.

Fig. 4.11 – *Emilia Romagna. Centri di polarizzazione urbana e flussi di pendolarismo*



Fonte: *PTR dell'Emilia Romagna. La regione-sistema. Il capitale territoriale e le reti*, 2010, p. 67. Elaborazione ERVET su dati ISTAT (2001).

Per questa fondamentale ragione la Regione Emilia Romagna concentra la sua attenzione sul potenziamento della “Città effettiva”, intesa come «area vissuta quotidianamente dalla popolazione locale», e dei “sistemi complessi di area vasta”, definiti entrambi a prescindere dai confini amministrativi, «quali ambiti su cui (ri)organizzare le politiche territoriali e le cooperazioni inter-istituzionali interne alla regione».

Questi spazi si caratterizzano per non essere ancora adeguatamente presidiati da politiche di *governance* e richiedono una autentica svolta nei modelli di cooperazione fra i Comuni e le loro forme associative, le Province, la Regione. In una prospettiva di sviluppo sostenibile, la

gestione delle trasformazioni urbane non può infatti prescindere da una visione più complessiva del territorio e dall'esercizio integrato e ordinato delle competenze distribuite fra Comuni, Province e Regione per il governo delle trasformazioni territoriali e l'uso efficiente delle risorse.

Partendo da questi elementi fondanti, la pianificazione proposta dal PTR 2010 ha pertanto l'obiettivo di ridisegnare una città-regione di tipo funzionale e una rete di territori efficienti, fortemente accessibili, attraverso il potenziamento delle reti di *governance* intercomunali, richiamate anche dal nuovo Statuto regionale²³, dalla L.r.6/2004 *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale* e visualizzabile anche in una maggiore propensione dei Comuni emiliani ad associarsi in unioni (Tab. 4.9).

Va comunque segnalato un forte sostegno anche della Regione del Veneto alle forme di associazionismo intercomunale, che ha portato all'approvazione della L.r. 18/2012 di riordino territoriale, un interesse destinato certamente ad aumentare in tutta Italia dopo le disposizioni normative nazionali (L.122/2010 e L.148/2011) che obbligano i piccoli Comuni sotto i 5000 abitanti ad associarsi²⁴.

Tab. 4.10 – *Unioni di Comuni per regione e loro caratteristiche (2009)*

Regioni	n. Comuni in Uc sul totale dei Comuni	n. medio Comuni per Uc	Popolazione in Uc	Ampiezza demografica media Uc	% popolazione in Uc
Emilia Romagna	108/341	5,4	937.464	46.873	21,6
Veneto	97/581	3,3	398.299	13.734	8,2
Italia	1.354/8.101	-	4.871.744	16.684	8,1

Fonte: www.unioni.anci.it

La differenza tra i due casi regionali e la relazione con le matrici subculturali bianca e rossa sono evidenti e possono essere così sintetizzate (Tab. 4.11):

²³ L'art. 23 dello Statuto regionale dell'Emilia Romagna istituisce il Consiglio delle Autonomie locali come organo di consultazione e coordinamento tra la Regione e gli Enti locali.

²⁴ È interessante rilevare, a questo riguardo, in questa fase di adattamento, un maggiore interesse dei Comuni emiliano-romagnoli per le *fusioni* di Comuni, rispetto a quelli del Veneto, più interessati alle *unioni*.

Tab. 4.11 – Governance locale e sviluppo urbano per le city regions in Veneto ed Emilia Romagna

Regioni	Insiediamento dell'associazionismo locale	Rapporto città/campagna	Governance locale nella campagna	Sviluppo dell'economia diffusa	Terziarizzazione della campagna	Modello di sviluppo urbano	Costruzione sociale del territorio e city region
Veneto	Piccola proprietà contadina Associazionismo "bianco" (cattolico) rurale	Frattura - la città non governa la campagna - comunità rurali autarchiche	Regolazione attraverso la rete comunitaria locale - localismo antitalista	Pmi diffuse nel territorio della campagna industrializzata e urbanizzata	Scarso livello di servizi pubblici alle persone (prevalgono i servizi della rete comunitaria) Scarsissimo livello di servizi alle imprese	Dalla campagna verso la città Manca una regolazione politica dello sviluppo urbano che dia identità alla campagna urbanizzata e alla city region (Rilancio delle politiche urbanistiche con la l.r. 11/2004)	Insieme aggregato Network senza un centro regolatore - forti problemi logistici - manca una politica delle reti - sistemi locali più chiusi
Emilia Romagna	Mezzadria e bracciantato Associazionismo "rosso" sindacato/partito urbano e rurale	Continuità - la città regola la campagna	Regolazione attraverso l'intervento dell'ente locale - socialismo municipale	Dualismo fra imprese grandi, che gravitano sulle città, e micro imprese di filiera - la città si allarga e si diffonde lungo assi di comunicazione che confluiscono lungo la Via Emilia	Alto livello di servizi pubblici alle imprese Alto livello di servizi alle imprese	Dalla città verso la campagna Presenza di una regolazione politica dello sviluppo urbano che dia identità alla city region (Pri: Sistema metropolitano policentrico)	Sistema integrato Network centrato sulla regolazione politica regionale (Pri) - problemi logistici più governabili - attenzione alle politiche delle reti - sistemi locali più aperti

a) un *policentrismo* tendenzialmente *regolato dal centro* politico istituzionale nelle zone rosse, con l'obiettivo di integrare la pluralità di soggetti e di realtà locali entro un unico progetto di regolazione politica del territorio regionale: a questo obiettivo rispondono in particolare i Piani Territoriali Regionali (PTR) che dal 1986 promuovono l'idea della Regione Emilia Romagna come "Sistema Metropolitano Policentrico"²⁵. Idea ripresa e riconfermata nei documenti successivi: *La Regione globale* (PTR 1999) che vede nella pianificazione territoriale «lo strumento più importante della programmazione mesoeconomica, propria della dimensione regionale» e nel Sistema Metropolitano Policentrico un «elemento costitutivo dell'identità regionale»²⁶; il PTR del 2010 dedicato a *Il sistema-regione: il capitale territoriale e le reti*, che accentua l'articolazione delle reti di *governance* multilivello anche nella prospettiva europea. L'idea di "città regione" così intesa è quindi in continuità con il modo di regolazione "municipalista" dell'Emilia Romagna, rivitalizzato nell'accezione della "rete di città".

b) Un *policentrismo che manca*, invece, *di un centro di direzione* e di regolazione politico e istituzionale, nelle zone bianche, proprio perché l'ente pubblico regionale non si è fatto promotore di una politica territoriale di tipo integrativo. Inoltre, in mancanza di un legame fra città e campagna, nel contesto veneto si prefigura ancora oggi un modello aperto di città verso la campagna industrializzata, caratterizzato da una debole regolazione politica regionale del territorio, che si manifesta nella difficoltà della Regione di coordinare la pluralità di sistemi locali e di reti di *governance* coesistenti e sovrapposti, definendo per esempio standard regionali condivisi per la gestione dei servizi in grado di semplificare il quadro esistente, raccordando la programmazione per lo sviluppo regionale agli standard europei²⁷, soprattutto in vista delle novità introdotte dalla programmazione comunitaria 2014-2020. L'assenza per lungo tempo (oltre vent'anni) di documenti di pianificazione territoriale locale e regionale è un segnale evidente anche dell'assenza di un centro politico regolatore. Il rilancio delle politiche di pianificazione territoriale regionale, con la L.r. 11/2004, costituisce pertanto una novità che va nella

²⁵ Il primo riferimento è in Regione Emilia Romagna, *Schema di Piano Territoriale Regionale*, Bologna, 1986. Dopo un lungo processo di consultazione con enti locali e gruppi sociali, la proposta finale è stata pubblicata nel novembre 1988 e discussa in Consiglio regionale nel giugno 1989.

²⁶ Cfr. Regione Emilia Romagna, Assessorato Territorio Programmazione e Ambiente, *Scenari e opzioni strategiche per l'aggiornamento del Piano Territoriale Regionale. La Regione globale*, 1999, reperibile sul sito web: www.regione.emilia-romagna.it/ptr in cui è stato aperto un *forum* che consentiva la partecipazione al dibattito sul progetto del nuovo PTR.

²⁷ In questa direzione si sta muovendo in particolare la L.r. 18/2012 di riordino territoriale promossa dalla Direzione Enti Locali della Regione Veneto. Sul tema dell'europeizzazione della Regione si veda il capitolo VII; con riferimento al caso del Veneto cfr. Messina (2011a).

direzione di un mutamento del modo di regolazione ma, proprio per questo, richiederebbe una volontà politica e una cultura di governo che faticano ancora ad affermarsi, laddove prevale ancora una chiusura localistica, campanilistica e antistatalista, di cui la Lega Nord è espressione.

In altre parole, possiamo raffigurare questi due sistemi di “costruzione sociale del territorio” come due tipi diversi di *reti* (policentriche) che assumono una diversa fisionomia e stanno conducendo, in tempi e modi diversi, alla costruzione di due *city regions* diversamente articolate: nell’area rossa emiliano-romagnola la rete urbana è concepita come focalizzata sull’ente regione (e sul suo capoluogo), il quale costituisce un nodo rilevante per la *governance* del sistema territoriale regionale. Nell’area bianca del Veneto la rete urbana, invece, non ha un centro e, soprattutto, l’Ente regionale non occupa (ancora) una posizione rilevante per la definizione/regolazione del territorio regionale, il quale difficilmente può essere definito, quindi, come un “sistema regionale”: si tratta infatti (ancora) di un *insieme aggregato*, piuttosto che di un *sistema integrato*.

A questi due diversi tipi di mediazione città/campagna hanno fatto seguito, come si è detto, anche due diversi stili di governo locale del territorio, politicamente più incisivo nelle zone rosse che nelle zone bianche.

Se confrontiamo questi dati con l’insediamento territoriale dei maggiori partiti politici nelle due regioni (capitolo II) rileviamo un’altra differenza interessante: nel Veneto la Lega Nord si afferma nella campagna industrializzata bianca (Diamanti, Riccamboni 1992; Diamanti 2010), ma non nelle città capoluogo²⁸ di Padova e Venezia, cuore dell’area metropolitana regionale, mentre in Emilia Romagna il Pds-Ds-Pd si afferma tanto nei centri urbani, e a Bologna, quanto nei piccoli Comuni.

Questi elementi, letti congiuntamente, mi inducono a sostenere che i due casi regionali sono caratterizzati da due modi di sviluppo urbano-rurale sostanzialmente diversi e da una diversa capacità di “governo del territorio” attraverso i livelli istituzionali di governo locale e regionale: due modi di sviluppo diversamente regolati, che tendono a rispondere quindi, comprensibilmente, in modo altrettanto diverso alla sfida della globalizzazione economica, anche in termini di servizi alle imprese e alle persone. Al controllo di questa dimensione analitica, legata cioè alla capacità dei contesti regionali di governare il cambiamento attraverso la produzione di beni collettivi per la competitività, ho dedicato i capitoli seguenti.

²⁸ Fanno eccezione in casi di Treviso e soprattutto di Verona. In quest’ultimo caso, però, il sindaco Flavio Tosi, in aperto dissenso con la Lega Nord, è la dimostrazione che la cultura antistatalista della Lega non si può facilmente conciliare con il governo di una grande città.

4.5 Le sfide della globalizzazione e della sostenibilità ai modi di regolazione dello sviluppo regionale

Come hanno messo in luce i dati fin qui forniti, le forme istituzionali in cui si manifesta l'economia locale delle due regioni (sintetizzate nella Tab. 4.3 *infra*) se, da una parte, possono essere spiegate facendo riferimento alle matrici culturali e organizzative delle due culture politiche locali bianca e rossa, dall'altra, sono strettamente correlate, a loro volta, con diversi tipi di:

- *stile di governo locale dell'economia* (non interventista/interventista);
- *tipi di politiche pubbliche prevalenti* (distributive/redistributive);
- *evoluzione della struttura economica locale* (reti locali più chiuse/reti lunghe più aperte);

- *costruzione sociale del territorio* (frattura o saldatura fra città e campagna), tanto da poter sostenere che il modello di sviluppo della "Terza Italia" non è mai stato omogeneo al suo interno²⁹.

Richiamando quanto illustrato nel capitolo precedente, si può notare una chiara relazione tra il modello istituzionale aggregativo/integrativo e la forma istituzionale delle economie locali: le due diverse costruzioni sociali di "comunità locali" costituiscono fattori cruciali per comprendere più a fondo sia il modo di sviluppo locale (economico e politico) sia la diversa capacità dei due contesti di far fronte alle sfide derivanti dalla globalizzazione economica.

La diversità del modello istituzionale aggregativo/integrativo che caratterizza i due contesti regionali è certamente uno degli elementi che entra a far parte dello specifico modo di regolazione e che è in grado di spiegare, per esempio, la diversa propensione alla spesa pubblica riscontrabile storicamente nei due contesti regionali. Si può sostenere, inoltre, che le medesime differenze, riscontrate nelle due comunità politiche locali, si ripercuotano anche sulla diversa capacità delle due Regioni di far fronte alle sfide della globalizzazione economica e della sostenibilità dello sviluppo utilizzando lo strumento della regolazione politica. Si tratta di chiarire ora in che direzione si articolano queste differenze.

Poiché la globalizzazione economica impone nuovi imperativi al "governo del sistema locale" in una prospettiva *glocale* (Bassetti 2008), ovvero di apertura verso le reti globali, il compito prioritario adesso, per i sistemi locali, è quello di tessere una rete di relazioni a sostegno

²⁹ «*La Terza Italia si divide*» è il titolo di un seminario di studi organizzato nel 1998 dall'Università di Urbino. La mia tesi è che questa "divisione" in realtà ci sia sempre stata, e che venga "scoperta" solo adesso perché gli eventi degli anni '90, dalla fine del comunismo alla sfida della globalizzazione, hanno messo in luce le differenze significative tra le due zone, inducendo gli studiosi a modificare e differenziare i criteri analitici tradizionalmente utilizzati.

dello sviluppo locale che sia in grado, al tempo stesso, di valorizzare la specificità locale integrandola nel sistema globale con una sua identità. Questo imperativo impone, da un lato, una riforma istituzionale che garantisca un decentramento amministrativo in grado di aumentare le risorse di flessibilità necessarie in un sistema complesso ma, dall'altro, anche la capacità del governo locale di intervenire opportunamente implementando *network policies*, cioè politiche in grado di costruire nuove reti e di rafforzare quelle esistenti, a sostegno dello sviluppo locale in una prospettiva globale.

Si tratta di servizi fondamentali per la produzione in un'area ad economia diffusa, relativi a trasporti, infrastrutture, formazione, reti associative per la circolazione in tempo reale delle informazioni (conoscenza tecnologica, ricerca aggiornata, marketing ecc.), ma anche politiche pubbliche che richiedono comportamenti coerenti da parte di istituzioni creditizie, lavoratori, fornitori, clienti, distributori, Enti locali. Questi ultimi devono essere in grado di mediare con il governo centrale, ma anche europeo, rappresentando le domande politiche locali in modo nuovo rispetto al passato.

A questa sfida i due contesti regionali, segnati da matrici culturali e da istituzioni intermedie così diverse, non sono in condizioni di poter rispondere allo stesso modo. La differenza è palese. L'area rossa può contare su una consolidata cultura politica di tipo interventista del governo locale che si è fatto carico da sempre, attraverso le politiche pubbliche tipiche del "socialismo municipale", di rispondere a questa fondamentale esigenza. Si pensi alla cooperazione, l'autogestione e la costruzione di reti articolate e complesse tra enti pubblici e privati che godono dell'assistenza dell'amministrazione pubblica (finanziamenti, affitti bassi, servizi reali), puntando sulla formazione come risorsa di sviluppo locale, partendo dai valori culturali di partecipazione e solidarietà.

Nelle zone a subcultura antistatalista, invece, si è lasciato spazio, piuttosto, alle reti organizzative locali sia dell'associazionismo cattolico e del volontariato sia dell'associazionismo di categoria (che si sta organizzando ora come *lobby*), che hanno garantito il loro appoggio finché hanno potuto e nei soli ambiti in cui era possibile intervenire: quelli dei servizi sociali (più efficienti) e dei servizi alle imprese (con qualche ritardo e difficoltà), più nelle città che nella campagna industrializzata. La secolarizzazione culturale da una parte e il rapidissimo sviluppo industriale dall'altra hanno stravolto però le condizioni che rendevano possibile questo "accordo" mettendo in evidenza le gravi carenze di governabilità lasciate in eredità dal "localismo antistatalista" che continua a segnare le zone bianche, una volta democristiane e ora amministrate dalla Lega o dal Popolo della Libertà.

Proprio il perdurare della componente "antistatalista", e in certi casi

“antipubblica”, soprattutto nella campagna industrializzata, costituisce, infatti, un ostacolo rilevante per un’integrazione del tessuto produttivo locale con l’ente pubblico, locale e soprattutto regionale, rendendo più difficile una regolazione che possa dirsi effettivamente “politica”. Il processo di globalizzazione economica fa emergere infatti la sostanziale assenza dell’intervento politico dello Stato, ma anche dell’Ente locale in queste zone: è infatti sempre più avvertita l’esigenza di fornire alle imprese quei “beni pubblici”, cioè quei servizi come, per esempio, le infrastrutture relative ai trasporti, la formazione, i trasferimenti di tecnologia ecc., che solo l’intervento pubblico può garantire. L’assenza o la debolezza della regolazione politica fanno sentire lo Stato centrale e l’Ente regionale come indifferente o vessatorio, per i vincoli burocratici che opprimono e rallentano lo sviluppo di una zona come il Nord Est i cui ritmi produttivi sono tra i più alti del Paese. D’altra parte, a questa percezione negativa dell’ente pubblico corrisponde anche una realtà burocratica non molto efficiente, che è restia a contribuire alla coordinazione diretta delle attività economiche e preferisce demandare tale compito alla regolazione spontanea della società civile e alle associazioni di categoria³⁰.

La sfida della globalizzazione economica rende ancora più esplicite queste differenze, mettendo in luce la rilevanza delle dimensioni politica e amministrativa del territorio, là dove la strutturazione di un sistema flessibile non può essere più lasciata alla spontaneità del mercato o al volontariato, ma richiede l’articolazione di un progetto politico specifico di “sviluppo guidato” e di “governo della flessibilità”, con nuove regole del gioco e nuove istituzioni, a cominciare, per esempio, dall’organizzazione dei servizi necessari per lo sviluppo locale, tanto più se orientato ai principi della sostenibilità.

Non meno significativa è, a questo riguardo, la *sfida della sostenibilità ai modi di sviluppo regionali* e, più in generale, al modello di sviluppo capitalistico basato sulla mera crescita quantitativa. Come fa notare Rullani (2008; 2010; 2011), questa nuova sfida, soprattutto alla luce della crisi economica strutturale che stiamo attraversando, costringe a rivedere la logica di funzionamento del sistema complessivo e dei suoi automatismi, i quali generano ormai squilibri destabilizzanti per la qualità delle vite e della produzione.

Anche in questo caso, le diverse regioni italiane presentano differenze molto significative nel modo di rispondere alla medesima sfida. Come mettono in luce infatti le ricerche annuali che misurano l’*Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo* (QUARS³¹) in Italia, per il 2008

³⁰ Questo tipo di regolazione spontanea della società civile era stato peraltro teorizzato dalla scuola dei cattolici bresciani di Zanardelli, Lampertico e Messedaglia. Cfr. Gangemi (1994) e Camurri (1992).

³¹ I 41 indicatori che concorrono a formare il QUARS sono suddivisi in sette categorie: *ambiente* (valutazione dell’impatto ambientale che deriva dalle forme di produzione,

(Tab. 4.12) sono le Regioni centrali, come Emilia-Romagna e Toscana (uniche Regioni a statuto ordinario entro le prime cinque classificate), caratterizzate da una cultura di governo locale più interventista e, più in generale, da uno “sviluppo guidato”, a spiccare tra le regioni italiane nelle pratiche di sostenibilità, insieme al Trentino Alto Adige, Valle d’Aosta e Friuli Venezia Giulia, le tre Regioni a statuto speciale del Nord. Il caso del Veneto, nonostante presenti un PIL tra i più elevati d’Italia, insieme al caso della Lombardia, fa registrare invece un QUARS decisamente più basso (in nona posizione).

Tab. 4.12 – *Classifica delle regioni italiane secondo l’Indice di qualità dello sviluppo regionale 2008*

Regione		Punteggio	Variazione 2007-2008
Trentino-Alto Adige		1,57	-
Emilia-Romagna		1,00	-
Friuli-Venezia Giulia		0,95	+3
Toscana		0,82	-1
Valle d’Aosta		0,74	+2
Umbria		0,69	-1
Marche		0,65	-3
Lombardia		0,61	+2
Veneto		0,53	-
Piemonte		0,46	-2
Liguria		0,25	+1
Lazio		0,04	+2
Abruzzo		-0,11	-2
Sardegna		-0,27	-1
Basilicata		-0,78	-
Molise		-0,80	-
Calabria		-1,32	+1
Puglia		-1,52	-1
Sicilia		-1,65	-
Campania		-1,86	-

Fonte: QUARS (2008), in Messina, Vanin (2009), p. 55.

Sembra quindi che le Regioni in grado di garantire un maggiore livello di sostenibilità dello sviluppo siano anche quelle che presentano

distribuzione e consumo e buone prassi intraprese per mitigare i relativi effetti), *economia e lavoro* (condizioni lavorative e di redistribuzione del reddito), *diritti e cittadinanza* (inclusione sociale di giovani, anziani e persone svantaggiate e migranti), *salute* (qualità ed efficienza del servizio, prossimità, prevenzione, salute generale della popolazione), *istruzione e cultura* (partecipazione al sistema scolastico, qualità del servizio, grado di istruzione della popolazione, domanda e offerta culturale), *pari opportunità* (differenza di accesso e di partecipazione alla vita economica, politica e sociale tra uomini e donne) e *partecipazione* (partecipazione politica e sociale dei cittadini). Dalla media dei sette macro-indicatori analizzati, si ottiene la classifica dell’indice QUARS, con l’obiettivo di dare una misura della qualità del processo di sviluppo nelle regioni italiane. Cfr. www.sbilanciamoci.org

una maggiore capacità di “guidare” i processi di sviluppo (Lanzalaco, 2009).

Secondo i dati del QUARS, la graduatoria delle regioni rimane sostanzialmente confermata anche nel 2010 per l’Emilia Romagna, ancora al secondo posto, mentre il Veneto sale all’ottavo posto, guadagnando una posizione, superando la Lombardia. In particolare, i valori degli indicatori del QUARS nelle due regioni considerate nel 2010 risultano essere quelli riportati nella Tab. 4.13.

Tab. 4.13 – *Classifica del QUARS per il Veneto e l’Emilia Romagna nel dettaglio (2010) e variazioni (2010-2009)*

Dimensioni	AMBIENTE	ECONOMIA	DIRITTI	SALUTE	ISTRUZIONE E CULTURA	PARI OPPORTUNITÀ	PARTECIPA- ZIONE	QUARS
Regioni								
VENETO	-0,05	1,09	0,33	0,53	-0,22	0,26	0,59	0,33
Variazioni 2010-2009	-4	0	-1	2	-1	2	0	1
EMILIA ROMAGNA	-0,05	0,59	0,49	0,61	0,60	0,72	0,62	0,51
Variazioni 2010-2009	-2	-2	-1	1	0	0	0	0

Fonte: Gnesi, Segre, Villa (2010), p. 60 e 64.

L’originalità del QUARS consiste nel prefigurare un diverso modello di sviluppo, fondato sulla sostenibilità, la qualità, l’equità, la solidarietà e la pace sociale, che non può limitarsi all’osservazione della semplice crescita economica (PIL), ma deve estendersi alla qualità dei servizi, alla sicurezza, all’attenzione per i temi ambientali, all’osservazione dei nuovi percorsi di sviluppo, alle forme di un’economia che garantisca anche un sistema di *welfare* della cittadinanza. La qualità dello sviluppo infatti va oltre la dimensione della crescita economica e del reddito, misurabile attraverso il PIL, e prende in considerazione piuttosto la qualità dei servizi presenti sul territorio³².

³² Sul tema degli indicatori di sviluppo sostenibile è in corso un dibattito di particolare interesse alla ricerca di indicatori alternativi al PIL (Prodotto Interno Lordo). L’Istat, per esempio, sta proponendo in tal senso, l’indicatore del BES (Benessere Equo Sostenibile). Tra le rassegne degli indicatori di sviluppo cfr. Messina, Vanin (2009) e soprattutto gli esiti della ricerca interdisciplinare di ateneo, finanziata dall’Università di Padova, *Dalla città rinnovabile alla città rinnovata*, coordinata da Antonio Scipioni, in: Scipioni, Pollini, Mazzi, Bove, Niero (2011) e Messina, Gallo, Parise (2011), presentata in occasione del convegno: *Costruire comunità sostenibili. Pratiche di governance e strategie di sviluppo dei territori*, VII edizione della M.A.S.Ter School, Università di Padova, 8

Come evidenzia in tal senso la Tab. 4.14, significativamente diversa risulta essere infatti la posizione delle due regioni a secondo che si prenda in considerazione il QUARS o il PIL pro capite dello stesso anno di riferimento.

Tab. 4.14 – *Posizione delle regioni italiane del QUARS e PIL pro capite e differenza (2010)*

Regione	Classifica Pil pro capite	Classifica Quars	Differenza Pil-QUARS
Piemonte	9	10	-1
Valle d'Aosta	1	4	-3
Lombardia	3	9	-6
Trentino-Alto Adige	2	1	1
Veneto	6	8	-2
Friuli-Venezia Giulia	7	5	2
Liguria	10	11	-1
Emilia-Romagna	4	2	2
Toscana	8	3	5
Umbria	12	6	6
Marche	11	7	4
Lazio	5	13	-8
Abruzzo	13	12	1
Molise	14	15	-1
Campania	20	20	0
Puglia	19	17	2
Basilicata	16	16	0
Calabria	18	18	0
Sicilia	17	19	-2
Sardegna	15	14	1

Fonte: Gnesi, Segre, Villa (2010), p. 51.

All'approfondimento delle politiche per la produzione dei servizi, intesi come beni collettivi per la competitività, nei due contesti regionali è dedicato il capitolo che segue.

settembre 2011, nella sezione: *Costruire indicatori di sostenibilità dello sviluppo locale: un'impresa interdisciplinare*. Sul tema della sostenibilità politica-istituzionale si vedano inoltre le attività del master in *Governance dello sviluppo sostenibile* dell'Università di Padova. Cfr. <http://polisdoc.cab.unipd.it>

CAPITOLO QUINTO

Modi di regolazione e politiche regionali per la produzione di beni collettivi per la competitività: il ruolo della programmazione

5.1 Politiche pubbliche, stili amministrativi e produzione di beni collettivi per la competitività

L'analisi delle politiche regionali che regolano lo sviluppo locale attraverso la produzione di "beni collettivi per la competitività" (Coruch, Le Galès, Trigilia, Voelzkow, 2001) può essere un efficace strumento per valutare gli esiti che i due diversi stili amministrativi (interventista/non interventista), localmente consolidati, hanno contribuito a produrre, non solo sui contesti produttivi locali, ma anche sulle due *società politiche regionali* emiliano-romagnola e veneta. Partendo da questo presupposto, ho orientato l'analisi degli *outcomes* essenzialmente verso lo studio dell'impatto che l'attività del governo regionale, attraverso due stili decisionali che fanno un diverso uso degli strumenti della programmazione, ha prodotto sulla società politica regionale, dal punto di vista organizzativo, nelle sue componenti strutturali della classe politica e della classe amministrativa.

Come abbiamo già visto nel capitolo III analizzando la classe politica, i modelli di partito della Dc veneta e del Pci emiliano rispondevano a due logiche organizzative molto diverse, ma coerenti con il modello istituzionale aggregativo o integrativo delle due subculture politiche bianca e rossa. L'ipotesi che, attraverso l'analisi di alcune *policies*, intendo esplorare in questo capitolo riguarda la strutturazione delle rispettive classi politiche e amministrative regionali del Veneto e dell'Emilia Romagna, se cioè questa abbia risentito, sul piano or-

ganizzativo e dell'identità, della matrice culturale ed istituzionale del contesto di riferimento. Per supportare questa analisi mi sono servita dell'approccio organizzativo alle politiche pubbliche (Crozier, Fridberg 1978; Salvato 1988; Ferrante, Zan 1994; D'Amico 2006; 2008) poiché risulta essere quello più efficacemente utilizzabile, ai fini della ricerca, in sintonia tanto con l'approccio neoistituzionalista, quanto con l'analisi dei sistemi complessi. Attraverso tale approccio diventa possibile, infatti, ricostruire, da un lato, le reti di relazioni tra i soggetti che entrano a far parte di una *policy* e, dall'altro, l'impatto che la dinamica che viene così a determinarsi (soprattutto nella fase di implementazione) ha sulla struttura organizzativa dell'amministrazione pubblica regionale. Gli esiti di tale impatto sulla classe amministrativa regionale sono analizzati nel capitolo conclusivo, dopo un'analisi di specifiche *policies* per lo sviluppo locale attivate nelle due Regioni (capitolo VI).

L'idea guida con cui ho condotto l'analisi comparata è che la comparazione per contesti consente di rilevare *diversi modi di regolazione* ma anche diversi modi di concepire il "bene collettivo locale" prodotto (in parte) dalle politiche regionali di erogazione di servizi nei due contesti. Questo approccio risulta particolarmente fruttuoso soprattutto quando si intende valutare, per esempio, il tipo di impatto (*outcome*) che una *policy* produce in contesti diversi: la stessa legge (*output*) applicata in contesti culturalmente diversi e caratterizzati da diversi modi di regolazione, produce infatti *outcomes* diversi perché diversi sono i modelli istituzionali che devono 'metabolizzare' l'*output* in questione e, soprattutto, le società politiche e amministrative locali cui spetta il compito di implementare la *policy* stessa.

Partendo da questa prospettiva analitica complessa, in questo capitolo ho cercato di comparare le due Regioni del Veneto e dell'Emilia Romagna mettendo a fuoco l'analisi di un'attività che dovrebbe costituire la caratteristica fondamentale dell'istituzione regionale, almeno a partire dalla sua "fase manageriale": l'attività di *programmazione*. Questo allo scopo di mettere in luce in particolare le differenze nel modo di concepire e implementare le politiche di programmazione nelle due Regioni, differenze che devono essere lette, appunto, in relazione ai diversi contesti culturali e istituzionali. Se le ipotesi fin qui avanzate hanno un fondamento, è legittimo aspettarsi, infatti, che i due modi di regolazione, che abbiamo visto essere notevolmente diversi nelle due Regioni, abbiano indotto ad utilizzare lo strumento della programmazione in modo sostanzialmente diverso, coerentemente con il modello istituzionale (aggregativo/integrativo) e lo stile di governo locale (non interventista/interventista) ereditati dalle rispettive subculture politiche territoriali che hanno segnato storicamente i due contesti regionali. E questo indipendentemente dall'efficacia reale della programmazione stessa sul territorio regionale. In particolare, è legittimo attendersi che

la programmazione, intesa come forma specificamente interventista di regolazione politica dello sviluppo locale, sia risultata coerente con la cultura politica rossa del 'socialismo municipale', che ha sempre visto nell'intervento pubblico una risorsa fondamentale di regolazione politica, mentre sia risultata, di fatto, poco compatibile, se non del tutto incoerente, rispetto alla cultura politica bianca del 'localismo antistatalista' che ha affidato alla rete comunitaria le funzioni di regolazione, mentre ha visto da sempre l'intervento pubblico con una certa diffidenza. Si può riscontrare infatti, in questo contesto, una sorta di divisione del lavoro tra la rete comunitaria, da una parte, che ha svolto una funzione di regolazione anche politica (gestione di conflitti), e dall'altra, l'ente pubblico che ha svolto invece, essenzialmente, una funzione di regolamentazione amministrativa. Per queste ragioni è legittimo attendersi, quindi, che la Regione Veneto abbia incontrato, e incontri tutt'ora, maggiori difficoltà di ordine culturale, oltre che istituzionale, nel formulare e implementare politiche di programmazione e di coordinamento degli interventi per uno "sviluppo guidato".

Al fine di approfondire l'analisi comparata delle attività di programmazione nelle due Regioni, ho ritenuto opportuno soffermare l'attenzione, in primo luogo, sull'analisi di due tipi di politiche pubbliche regionali particolarmente significative per la regolazione dello sviluppo locale, proprio perché entrambe rivolte all'erogazione di specifici *servizi* e quindi, si presume, risultato di un'attività di programmazione:

- le politiche sociali per i servizi alle persone¹;
- le politiche industriali per i servizi alle imprese.

In entrambi i casi sono emerse differenze significative, ma ai fini della nostra ricerca è nell'ambito delle politiche per i servizi alle imprese che, come si vedrà, sono emerse le differenze più interessanti.

La scelta di analizzare le forme della programmazione nelle due Regioni a partire da alcune *policies*, per arrivare poi all'analisi dell'attività di programmazione vera e propria (per esempio: l'attività preliminare di ricerca socioeconomica, la definizione degli obiettivi da parte del Consiglio regionale, la formulazione del PRS, ecc.) è stata dettata, in primo luogo, dalla volontà di evitare una comparazione tra le due Regioni a partire da un modello teorico e astratto di "rendimento istituzionale" e, quindi, di "buona programmazione", e di privilegiare piuttosto una *comparazione per contesti* nel tentativo di comprendere

¹ Nell'ambito delle politiche di *welfare* ho voluto appositamente escludere dall'analisi le politiche sanitarie, limitandomi all'analisi delle politiche sociali, sia per ragioni di spazio sia soprattutto perché, come nota Fargion (1997, p. 10), il settore dell'assistenza e dei servizi sociali, oltre ad essere stato quello meno analizzato, è anche «un settore in cui la responsabilità delle regioni è stata di primo piano e che pertanto può offrire spunti di riflessione del tutto pertinenti per elaborare previsioni attendibili in merito al comportamento delle regioni di fronte ad un ampliamento dei loro poteri, sul versante sociale in particolare».

meglio le differenze tra le due istituzioni regionali in relazione ai rispettivi contesti culturali di riferimento e ai diversi modi di regolazione. In secondo luogo la scelta è stata dettata dal fatto che, essendo quella della programmazione un'attività costitutiva per tutte le Regioni, si voleva evitare di restare alla superficie del problema senza riuscire a distinguere lo scarto tra "teoria dichiarata" dagli uffici regionali e "teoria in uso" nella pratica di azione, indotta dalla cultura organizzativa propria della singola Regione (Ferrante, Zan 1994, p. 98).

Nell'analizzare le politiche pubbliche regionali in questo capitolo ho utilizzato i dati disponibili per le due Regioni ricavati, in parte, da ricerche precedenti rilette alla luce dell'ipotesi sui due modi di regolazione, e in parte da interviste effettuate a dirigenti e funzionari regionali e a testimoni privilegiati, selezionati tra associazioni di categoria, associazioni *non profit* e istituti di ricerca regionali². Nello stesso tempo, attraverso l'articolazione di una comparazione per contesti, ho cercato di mettere in luce le relazioni tra le diverse modalità di erogazione di questi tipi di servizi (soggetto erogatore, destinatari, costi ecc.) e i due diversi modi di regolazione 'bianco' e 'rosso', seguendo la traccia di quanto delineato nel capitolo terzo.

Sulla base delle indicazioni così raccolte diventa più agevole, da un lato, mettere in luce i diversi *outcomes* che le politiche sociali e industriali hanno prodotto nelle componenti strutturali della classe politica e della classe amministrativa delle rispettive regioni e, dall'altro, comprendere le differenze più significative che emergono oggi nei due contesti regionali nell'ambito della regolazione dello sviluppo locale nel contesto europeo, attraverso la pratica della programmazione negoziata.

5.2 Tra bene comune e bene pubblico: politiche sociali e servizi alla persona in Veneto e in Emilia Romagna

L'ambito delle politiche sociali (assistenza e servizi sociali) costituisce uno dei settori delle politiche del *welfare state* di competenza regionale che, in relazione alle trasformazioni sociali e demografiche che caratterizzano lo sviluppo delle società post-industriali, sta cominciando ad assumere una importanza strategica destinata ad accrescersi nel tempo.

² La prima batteria di interviste è stata condotta nel periodo gennaio/ottobre 2000 a cavallo tra la VI e la VII legislatura. Gli aggiornamenti dal 2000 al 2011 sono il risultato di una serie di ricerche realizzate nell'ambito del Laboratorio «Dire & Fare per lo sviluppo locale» dell'Università di Padova, rilevabili in Messina (2005; 2008; 2009); Messina, Marella (2006); Messina, Salvato (2007) e alla ricerca PRIN *L'eredità delle subculture politiche rossa e bianca in Italia*, coordinata da Mario Caciagli (Baccetti, Messina, 2009), nonché, per il caso del Veneto, alla partecipazione diretta al gruppo di esperti regionali per la riforma del PRS nel 2011-2012 e alla collaborazione con la Direzione Programmazione della Regione Veneto.

Basti pensare a processi come l'invecchiamento della popolazione, la presenza delle donne nel mercato del lavoro e la graduale scomparsa della famiglia allargata (in particolare per l'assistenza all'infanzia, agli anziani e ai disabili) o la rilevanza della prevenzione nella lotta contro il disagio giovanile, per rendersi conto della rilevanza che le politiche sociali tendono ad assumere nelle società industriali avanzate e, con esse, la rilevanza della dimensione della cittadinanza sociale. Inoltre, il declino del modello di piena occupazione che caratterizza oggi, sempre più, l'economia post-fordista, anche a livello europeo, fa acquisire una dimensione decisamente inquietante al problema della disoccupazione e delle 'nuove povertà', specie se queste devono essere gestite attraverso il canale dei sussidi assistenziali erogati dalle politiche di *welfare*.

Alcune ricerche sul caso italiano (Dente 1985, 1990; Fargion 1997) hanno messo in luce come l'attribuzione di competenze legislative alle Regioni su questa materia, in mancanza di una legge quadro nazionale (che ha visto la luce solo nell'ottobre 2000), ha dato luogo, di fatto, a significative differenze locali dell'intervento pubblico nei confronti delle fasce più deboli della popolazione, rendendo possibile una discriminazione sostanziale per la garanzia del diritto di cittadinanza sociale, per esempio, tra i cittadini del Nord e del Sud del paese.

Notevoli differenze emergono anche tra Regioni "bianche" e regioni "rosse", sia per quanto riguarda i destinatari del processo di allocazione regionale delle risorse, sia per quanto riguarda i livelli di efficacia e di innovazione degli interventi stessi.

Il primo dato che emerge con chiarezza, comparando i casi del Veneto e dell'Emilia Romagna, è una netta differenza circa i *destinatari* che hanno beneficiato, almeno fino agli anni Ottanta, dell'intervento pubblico-regionale. Mentre in Emilia Romagna, e in genere nelle zone rosse, beneficiari sono stati prevalentemente i Comuni e i loro consorzi, in Veneto i destinatari risultano essere invece equamente distribuiti tra gli enti locali, le IPAB, le istituzioni private, come le associazioni *non-profit* e le associazioni cattoliche e persino i singoli individui³. Questa diversa impostazione del Veneto, orientata a tutelare la rete dell'associazionismo cattolico che tradizionalmente opera nel settore, viene peraltro sancita dalla stessa Legge regionale del Veneto 72/1975, art. 4, 3° comma: «Le unità locali, per una razionale organizzazione e gestione dei servizi coordinano e svolgono l'attività assistenziale nel proprio territorio, nel rispetto del pluralismo delle istituzioni e prevedendo l'integrazione fra assistenza pubblica e privata».

La differenza fondamentale tra Regioni "bianche" e Regioni "rosse",

³Alle due realtà bianca e rossa si contrappone, per altro, una terza modalità di azione, che caratterizza le regioni meridionali, «sostanzialmente ancorate al mantenimento del tradizionale assetto caritativo-assistenziale di impronta discriminatoria ed emarginante» (Fargion, 1997, p. 167) tipica di un sistema clientelare.

confermata dalla ricerca di Fargion (1997), risulta essere in linea con quanto qui ricostruito a partire dall'analisi delle due subculture politiche e ci consente, al tempo stesso, di aggiungere un altro tassello fondamentale alla conoscenza dei due contesti politici locali a sostegno della nostra ipotesi di ricerca, secondo cui Emilia Romagna e Veneto sono caratterizzate da due stili di governo localmente consolidati e contrapposti (interventista/non interventista) che hanno contribuito a forgiare due modelli istituzionali diversi (integrativo/aggregativo) e due diversi modelli organizzativi di società politica.

Distinguendo due periodi nella gestione dei servizi sociali da parte della Regione, il primo dal 1973 al 1978, il secondo dagli anni Ottanta fino alla fine degli anni Novanta⁴, le differenze tra Veneto ed Emilia Romagna sembrano essere in ogni caso molto rilevanti. La tradizione del 'socialismo municipale' che ha caratterizzato le zone rosse fin dalle sue origini (Degl'Innocenti 1984) continua a manifestarsi, infatti, almeno fino alla fine degli anni Settanta, sotto altre forme. I dati della ricerca di Fargion mostrano, senza alcun dubbio, questa continuità nella modalità di gestione dei servizi, almeno per quanto riguarda l'ambito dei servizi sociali:

L'ambizioso progetto delle regioni di sinistra è quello di creare una rete, la più estesa possibile, di servizi territoriali pubblici direttamente gestiti dagli enti locali, attribuendo una funzione residuale e di carattere integrativo alle attività svolte da qualsiasi altro tipo di ente. (Fargion, 1997, p. 163)

Si è parlato a questo proposito di una «rifondazione dal basso del *welfare state* da parte delle regioni di sinistra» (*ibid.*, p. 164) sul modello scandinavo, che vede l'Emilia Romagna all'avanguardia nell'erogazione di *servizi pubblici* alla persona, secondo un sistema imperniato su due elementi fondamentali: la centralità del Comune e il ricorso alla programmazione come modalità di gestione delle risorse a livello locale e regionale. Entrambi questi elementi se, da una parte, garantiscono servizi più efficienti e innovativi, dall'altra sono strettamente legati ad una visione dirigista del ruolo della Regione che presenta grossi limiti e qualche ingenuità, come ha messo in evidenza efficacemente Dente (1989), arrivando a parlare di "delirio di onnipotenza" (*ibid.*, p. 116). La tendenza dirigista è stata, però, gradualmente ridimensionata gra-

⁴ Con le riforme Bassanini del federalismo amministrativo, della fine degli anni Novanta, che prevedono una devoluzione di competenze ai livelli di governo locale, e con la legge quadro nazionale 328/2000 di riordino dei servizi sociali, che attribuisce alle Regioni la regolazione della materia, l'analisi comparata dei bilanci regionali diventa ancora più problematica, anche perché per le politiche sociali, in particolare, le Regioni italiane hanno fatto scelte diverse e, in ogni caso, andrebbe verificato anche cosa viene fatto a livello comunale. Sulla diversa propensione alla spesa pubblica dei Comuni delle due regioni cfr. quanto detto nel capitolo quarto.

zie ad un cambiamento nell'approccio della programmazione, rilevabile a partire dalla presidenza Turci (1978-87), e alla sperimentazione delle prime forme di programmazione negoziata che hanno portato la società politica emiliana a compiere un vero e proprio cambiamento culturale rispetto alla matrice di origine, allargando al tempo stesso la rete di servizi alla persona.

Il Veneto si caratterizza invece per la rilevante presenza dell'associazionismo cattolico nell'offerta dei servizi sociali e, di conseguenza, per una organizzazione ed erogazione dei servizi policentrica che tende a salvaguardare l'indipendenza e l'autonomia decisionale dei soggetti che operano nel settore, anche perché, potremmo aggiungere, sono questi i soggetti che l'utenza locale incontra in prima istanza e a cui tende preferibilmente a rivolgersi. Questo elemento distintivo aiuta a spiegare la scelta di favorire, nel Veneto, innovazioni di tipo settoriale, piuttosto che procedere ad una riconversione complessiva del sistema su basi pubbliche e, al tempo stesso, aiuta a spiegare il ruolo decisamente meno incisivo che la Regione svolge nella programmazione di tali servizi: potremmo parlare, in questo caso, di un ruolo più allocativo di risorse (distributivo) che regolativo degli interventi (redistributivo). In questo contesto i servizi sono concepiti infatti più come "bene comune" che come bene pubblico (Zamagni, 2007), dato che la dimensione della regolazione comunitaria prevale sulla dimensione della regolazione politica. Come vedremo nel capitolo conclusivo, questa diversa concezione di bene collettivo è strettamente correlata sia al diverso modo di regolazione dello sviluppo sia alla diversa concezione di federalismo prevalente nei due contesti regionali.

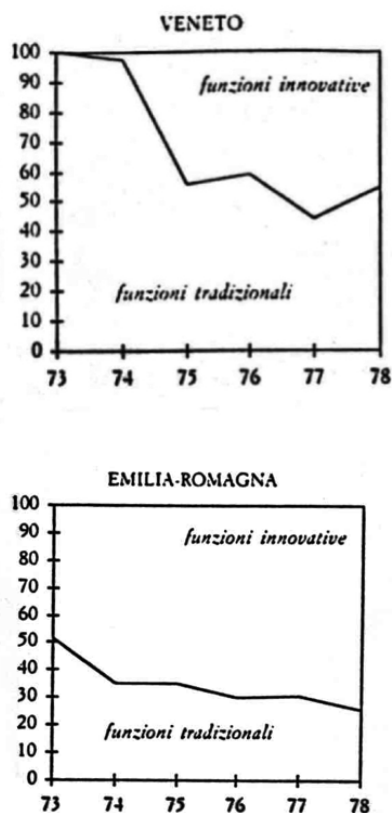
Alla luce di ciò possono essere meglio interpretati i dati specifici relativi al grado di efficienza nella gestione dei servizi pubblici delle due regioni e delle componenti tradizionale o innovativa della spesa regionale nel settore socio-assistenziale.

È importante distinguere, a questo proposito, seguendo il suggerimento di Fargion, due diversi periodi che vedono come spartiacque il 1978, anno in cui, con il recepimento da parte delle Regioni del d.p.r. 616 del 1977, l'impostazione dei bilanci regionali è stata modificata in modo tale da non consentire una corretta comparazione tra il prima e il dopo. Fino a quella data i dati disponibili mostrano la netta differenza del ruolo svolto dalla Regione nei due contesti, veneto ed emiliano-romagnolo, che qui ho voluto mettere in luce, a partire dall'analisi comparata della spesa corrente regionale, effettuata sulla base dei bilanci consuntivi.

A fronte di una spesa *pro capite* di poco superiore per l'Emilia Romagna, notevoli differenze si riscontrano invece nelle componenti della spesa stessa per funzioni tradizionali e funzioni innovative (Fig. 5.1-5.2).

Le *funzioni tradizionali* si configurano come interventi caritativi «discrezionali, selettivi, emarginanti e tesi a soddisfare solo i bisogni primari di sussistenza» (*ibidem*, p. 179); le *funzioni innovative* sono centrate, invece, «sui diritti sociali e volte a realizzare un sistema di prestazioni e di servizi aperto alla generalità dei cittadini, volto a soddisfare anche bisogni di natura non materiale, attinenti alla sfera del benessere psicofisico, e improntato ad una strategia di inserimento sociale» (*ivi*).

Figg. 5.1-5.2 – *Distribuzione percentuale della spesa per funzioni tradizionali e innovative in Veneto e in Emilia Romagna 1973-1978*



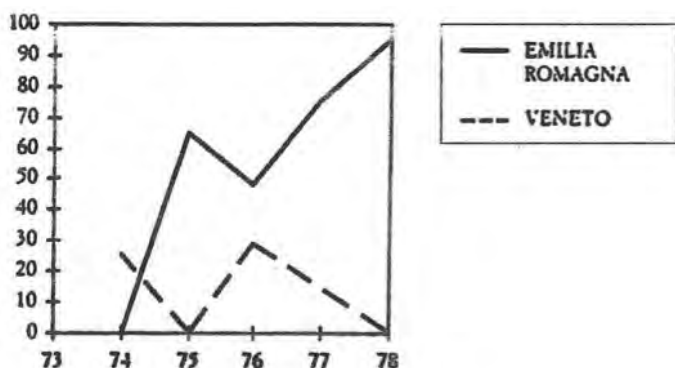
Fonte: dati estrapolati da Fargion (1997), p. 189-90.

Dai dati delle Fig.5.1-5.2 emerge l'immagine di un Veneto nettamente più tradizionale che, partendo dallo stesso livello del Sud, tende gradualmente a modernizzarsi, senza però superare mai la media nazionale. Al contrario l'Emilia Romagna presenta i livelli di innovazione

più elevati tanto rispetto al Nord e alla media nazionale, quanto rispetto al centro, dove si trovano le altre Regioni rosse come la Toscana.

Un maggiore dettaglio sull'evoluzione della capacità di spesa per funzioni assistenziali innovative in relazione al colore politico della giunta regionale si può ricavare dalla figura 5.3 da cui emerge chiaramente un tasso di 'rendimento' nettamente superiore per l'Emilia Romagna rispetto al Veneto, ma anche rispetto a tutto il Nord Italia⁵, tanto da poter fare affermare che: «la posizione di vantaggio in cui si trova il Nord rispetto alle altre aree geografiche è esclusivamente attribuibile alle "regioni rosse", visto che Veneto e Lombardia lasciano alquanto a desiderare» (Fargion 1997, p. 207).

Fig. 5.3 – *Evoluzione della capacità di spesa per le funzioni assistenziali innovative in Veneto e in Emilia Romagna 1973-78*



Fonte: dati estrapolati da Fargion (1997), p. 206.

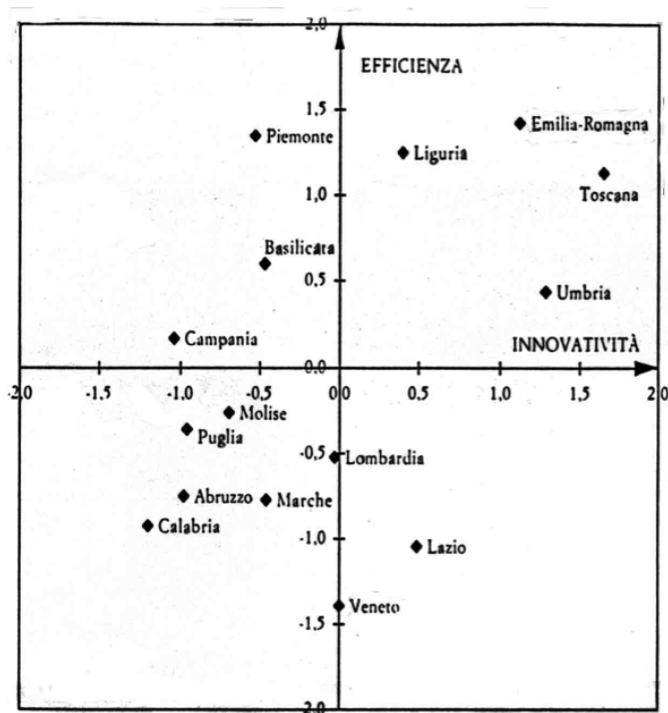
Considerando, infine, congiuntamente la volontà di innovazione espressa dalle Regioni nelle scelte di bilancio e la loro efficienza operativa⁶ (fig.5.4) emerge in modo ancora più inconfutabile la netta superiorità delle Regioni rosse tanto in efficienza quanto in innovazione: l'Emilia Romagna mostra livelli di efficienza decisamente superiori a tutte le altre Regioni, mentre per innovazione viene superata di poco solo da

⁵ Fargion ha messo in luce, a questo proposito, come le due regioni del Nord in cui nella II legislatura si è avuta una giunta di sinistra, Piemonte e Liguria, hanno presentato un comportamento sostanzialmente analogo alle regioni rosse, differenziandosi dal Veneto e dalla Lombardia con cui avevano molti tratti in comune nella prima legislatura (*ibidem*, p. 207)

⁶ Innovatività ed efficienza sono state operazionalizzate utilizzando come indicatori: a) la percentuale degli stanziamenti di carattere innovativo sul totale della spesa; b) la percentuale dei pagamenti in conto competenza rispetto alle previsioni di natura innovativa, entrambi per il 1978. L'intersezione dei due assi coincide perciò con il valore medio dei relativi indicatori per le 15 Regioni a statuto ordinario considerate

Toscana e Umbria. Il Veneto, al contrario, insieme alla Lombardia, per quanto riguarda l'innovazione, presenta livelli di inefficienza decisamente superiori a tutte le altre Regioni, addirittura superiori ad alcune Regioni del Sud: in questo senso Veneto ed Emilia Romagna rappresentano, addirittura, due situazioni-tipo diametralmente opposte, a parità di condizioni di sviluppo locale simili, quali sono quelle della Terza Italia.

Fig. 5.4 – *Innovatività ed efficienza nel settore socio-assistenziale per le 15 Regioni a statuto ordinario (valori standardizzati relativi al 1978)*



Fonte: Fargion (1997), p. 211.

L'insieme di questi dati lascia intravedere, per le due Regioni, una certa sintonia tra la componente politica e la componente amministrativa per ciò che riguarda l'implementazione delle politiche sociali:

Ad un deciso impegno dimostrato dal braccio politico per una trasformazione qualitativa delle politiche assistenziali in Emilia-Romagna [...] ha fatto riscontro – sia pure con una sfasatura temporale – un considerevole impegno da parte del braccio operativo, più direttamente coinvolto nella concreta erogazione della spesa. (Fargion 1997, p. 213)

Lo stesso si può dire per il Veneto, dal momento che, ad una scarsa tendenza alla innovazione da parte della classe politica, ha fatto seguito una altrettanto scarsa capacità della burocrazia regionale a rendere più efficiente il processo amministrativo.

I dati relativi agli anni Ottanta, cioè dopo il d.p. r. 616/1977, mostrano elementi inediti, rispetto al decennio precedente, che hanno bisogno di essere attentamente vagliati tenendo conto, nel contesto nazionale ed europeo, della sfida portata dalla crisi economica alle politiche di *welfare*.

Com'è stato messo in luce dalle ricerche sul *welfare* italiano (Ferrera 1993; Paci 1987), gli anni Ottanta si caratterizzano per una sostanziale inversione di tendenza rispetto alla spinta egualitaria, che aveva raggiunto il suo apice con la riforma del Servizio Sanitario Nazionale. Le politiche di contenimento della spesa pubblica, a livello nazionale, colpiscono in primo luogo i settori sanitario e sociale, introducendo criteri di differenziazione che hanno come unico scopo quello «di far quadrare i conti in sede di legge finanziaria» (Cazzola 1994, p. 145). La riformulazione dei criteri di intervento pubblico si traduce in una progressiva espulsione dall'area dei destinatari sia dei ceti medi sia delle categorie medio-basse e, in particolare, dei lavoratori dipendenti. Ciò si riflette, però, anche in una redistribuzione territoriale della spesa: tra il 1983 ed il 1987 la quota assorbita dal Mezzogiorno passa infatti dal 30 per cento al 50,6 per cento della spesa totale.

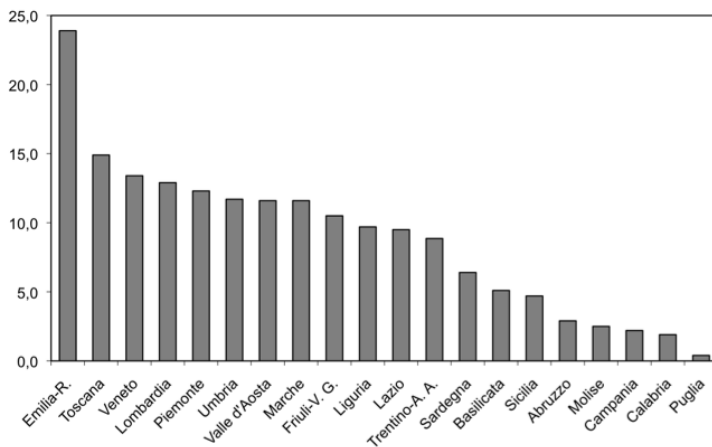
A questa politica di ridimensionamento del *welfare state* a livello nazionale, sia pure contraddittorio ed arrangiato (come mostra il continuo rinvio della riforma pensionistica, giunta a compimento solo con il Governo Monti nel 2012), le amministrazioni periferiche, soprattutto regionali, rispondono però con una produzione legislativa che mostra di andare in una direzione diversa da quella del governo centrale e questo indipendentemente dal colore della giunta regionale.

In mancanza di una legge di riforma dell'assistenza che avrebbe dovuto fornire, a livello nazionale, le linee guida per le funzioni attribuite ai Comuni dal d.p. r. 616/77 (cosa che avverrà solo con la L. 328/2000), le Regioni hanno provveduto autonomamente al riordino del settore sull'onda lunga degli orientamenti delineati nel decennio precedente, promuovendo una serie di servizi sociali che vanno dall'assistenza domiciliare per gli anziani ai centri socio-sanitari di riabilitazione per i disabili, dagli asili nido per la prima infanzia alle iniziative di prevenzione del disagio giovanile⁷. In particolare sulle politiche per

⁷ Quello delle politiche giovanili costituisce forse uno dei casi più emblematici che ci permette di cogliere meglio la caratteristica che ha dominato l'attività di programmazione della Regione Veneto egemonizzata dalla Dc dorotea: la sua occasionalità legata più all'iniziativa personale che a strategie politiche continuative. Per una ricostruzione della vicenda delle politiche giovanili della Regione Veneto, dal loro avvio con approvazione della legge n.29/88, fino al loro declino negli anni Novanta, cfr. (Giardini 1996;

i Centri residenziali per minori⁸, gli asili nido e l'assistenza all'infanzia, l'Emilia Romagna si distingue nettamente da tutte le altre Regioni italiane per avere una rete diffusa di asili e scuole materne tra i più attrezzati e moderni a livello europeo (un caso esemplare è il Comune di Reggio Emilia) che, partendo da una offerta essenzialmente comunale del servizio, nell'ultimo decennio presenta una composizione mista, pubblico-privato (Fig. 5.5-5.6). Al contrario, in Veneto, in continuità con la tradizione “bianca”, è prevalsa fin dall'inizio un numero più alto di asili e scuole materne gestiti da istituzioni religiose e del privato sociale, mentre i pochi asili nido comunali si concentrano maggiormente nelle città capoluogo.

Fig. 5.5 – *Ricettività, utenza potenziale e percentuale di accoglienza con riferimento ai nidi d'infanzia, a titolarità pubblica e privata*



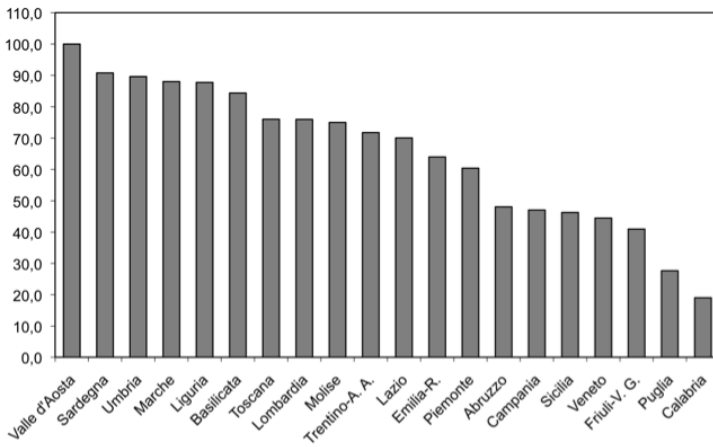
Fonte: Bertin, Carradore (2012), p. 22.

Il filo conduttore che accomuna le due leggi di riordino del Veneto (l.r. n. 55/1982) e dell'Emilia Romagna (l.r. n. 2/1985) è la volontà di esercitare un controllo sulla qualità dei servizi, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato o del terzo settore, e l'attribuzione alla Regione di un ruolo di regolazione (ovvero di indirizzo, controllo, coordinamento e garanzia), attraverso l'erogazione di tali servizi, del diritto di cittadinanza sociale.

Pasinato 2008).

⁸ Vedi a proposito i dati forniti dal SISA (Sistema Informativo Socio Assistenziale), cfr. Regione Emilia Romagna, Assessorato Politiche Sociali e Familiari – Scuola – Qualità urbana, *Uno sguardo all'interno dei Centri Residenziali per minori della Regione Emilia Romagna*, 1994

Fig. 5.6 – Nidi pubblici sul totale dei nidi



Fonte: Bertin, Carradore (2012), p. 16.

La cosa però più interessante, ai fini della nostra analisi, è che, mentre sembrano acuirsi le distanze tra le Regioni del Nord e quelle del Sud del paese, le differenze più significative che avevamo messo in luce tra le Regioni “bianche” e “rosse”, così nitide fino agli anni Settanta, sembrano invece attenuarsi a partire dagli anni Ottanta. Fargion ha parlato a questo proposito di una sorta di “fertilizzazione incrociata” tra le idee portate avanti dalle regioni “rosse” e da quelle “bianche”:

I governi regionali del centro-nord con maggioranze incentrate sulla Dc fanno propria l'enfasi sulla programmazione che era tipica delle regioni di sinistra. Per converso, le regioni guidate dal Pci sottoscrivono in pieno l'importanza del terzo settore, originariamente sostenuta dalla subcultura cattolica (Fargion, 1997, p. 228).

L'integrazione del privato sociale nel sistema locale dei servizi in entrambi i contesti regionali risponde, infatti, a esigenze diverse che devono essere attentamente vagliate. In primo luogo, la “riscoperta dell'azione volontaria” (Ascoli 1992), grazie alle numerose ricerche empiriche sull'associazionismo volontario in Italia, che hanno coinvolto studiosi non solo dell'area cattolica, ma anche nell'area laica e progressista, fa emergere la presenza di un capitale sociale diffuso sul territorio, soprattutto delle regioni della Terza Italia, caratterizzate da subculture politiche territoriali, che chiede di essere valorizzato.

In secondo luogo, la delicata posizione in cui vengono a trovarsi i Comuni, specie quelli maggiori, che devono mediare tra le nuove funzioni connesse, da un lato, al processo di devoluzione prodotto dalla nuova normativa (prima dal d.p.r. 616/77 e successivamente dalla L.

328/2000) e alle maggiori aspettative dei cittadini⁹ e, dall'altra, il taglio dei trasferimenti agli enti locali, fa sì che le amministrazioni periferiche debbano ricercare soluzioni alternative alla gestione diretta dei servizi. In questo senso, perciò, «l'interazione tra governo locale e terzo settore, più che un'operazione possibile, diventa una scelta obbligata» (ibid., p. 242), una scelta che diventa praticabile, peraltro, più probabilmente nelle regioni in cui il terzo settore è una realtà diffusa per tradizioni culturali locali, indipendentemente dall'orientamento ideologico, anche se tendenzialmente si differenziano ancora nella forma organizzativa: in Emilia Romagna prevalgono le cooperative, mentre in Veneto prevalgono le associazioni volontarie sul totale della popolazione regionale¹⁰. Alla Regione viene garantito, comunque, il compito di stabilire i criteri e le procedure che permettono l'integrazione del privato sociale nel sistema locale dei servizi, mantenendo in tal modo una funzione di controllo sul grado di conformità e di qualità dei servizi erogati, indipendentemente dalla natura giuridica dell'ente erogatore.

Un discorso a parte merita, in particolare, la legislazione regionale sul volontariato e le organizzazioni *non-profit*¹¹. Proprio in quest'ultimo ambito, infatti, le diverse forme di finanziamento previste dalle Regioni per le associazioni volontarie, fanno emergere, di nuovo, una interessante differenza tra Veneto ed Emilia Romagna: mentre quest'ultima, insieme alle altre Regioni rosse, sembra riaffermare la centralità del governo locale nella gestione del sistema dei servizi, evitando forme di finanziamento dirette verso il terzo settore, il Veneto, al contrario, riserva addirittura il 40 per cento dei suoi finanziamenti proprio alle associazioni che non hanno alcun tipo di convenzione con la sfera pubblica, sganciando così il contributo regionale persino dall'erogazione, da parte dell'associazione volontaria, di prestazioni di servizi concordati con il settore pubblico. Come nota a questo proposito Fargion, «forse

⁹ Si pensi, in particolare, ai movimenti urbani sulla "qualità della vita" e lo "sviluppo urbano sostenibile" che si sono sviluppati, a partire dagli anni Ottanta, nei paesi postindustriali. Per una buona sintesi delle ricerche sul tema cfr. Della Porta (1999), capitolo settimo e relativa bibliografia.

¹⁰ Un caso a parte è costituito nel contesto veneto dalla Marca Trevigiana dove, per ragioni storiche, legate probabilmente alla presenza sul territorio della mezzadria, si è sviluppato, come nel caso Emiliano, un forte movimento cooperativo, ma di orientamento politico "bianco", che fa ancora oggi riferimento essenzialmente a Confindustria (Messina 2009). Sulla specificità del caso della Marca Trevigiana, in comparazione al caso del Vicentino, cfr. Liverta, Zagato (2009), Jori (2009).

¹¹ Per l'Emilia Romagna le disposizioni sul volontariato si trovano nella l. r. di riordino n. 2/1985, mentre per il Veneto le disposizioni si trovano in una legge specifica, la l. r. 46/1985. Entrambe prevedono l'istituzione di un albo regionale. Nel 1995 risultano iscritte per l'Emilia Romagna 980 associazioni, mentre per il Veneto 874. La produzione legislativa delle regioni in materia di volontariato e privato sociale porterà alle leggi nazionali n. 226/1991 sul volontariato e n. 381/1991 sulle cooperative sociali che si configurano come "sintesi di un percorso già ampiamente avviato", almeno nelle regioni del centro-nord (Fargion 1997, p. 248).

è questa l'unica Regione in cui permangono segnali forti degli orientamenti di valore della subcultura cattolica da cui ha originariamente preso le mosse la riflessione sul volontariato e sul privato sociale» (*ibidem*, p. 254).

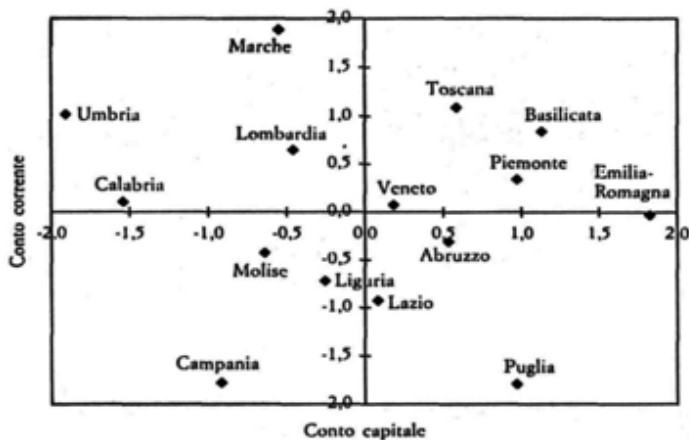
In entrambi i casi si può rilevare, comunque, come l'impegno legislativo regionale sui temi dei servizi sociali e dell'assistenza risulta essere propulsivo rispetto a quello svolto dal Parlamento che, al contrario, sembra essere al traino delle indicazioni anticipate da alcune Regioni-guida, tra cui il Veneto e l'Emilia Romagna hanno giocato un ruolo particolarmente significativo. La mancanza di una legge quadro nazionale (fino al 2000), tuttavia, se da una parte ha lasciato per lungo tempo alle Regioni margini di discrezionalità e di iniziativa maggiori, che si sono ripercossi anche sui bilanci regionali estremamente diversificati tra loro, e quindi difficilmente comparabili, dall'altra parte è stata fonte di discriminazioni anche gravi tra regione e regione e, soprattutto, ha contribuito a creare un'immagine ambigua dell'ente regionale rispetto ai Comuni che, secondo le nuove disposizioni legislative, sono chiamati ora a fornire una serie di servizi. In queste condizioni, l'incertezza normativa e i vincoli amministrativi con cui le Regioni sono state costrette ad operare hanno rischiato di produrre una sostanziale delegittimazione del loro ruolo di coordinamento e di regolazione politica locale. L'introduzione nel 2000 della Legge quadro 328 di riordino dei servizi sociali a livello nazionale, che conferisce alle Regioni le competenze in materia, costituisce un cambiamento significativo destinato ad incidere sugli equilibri consolidati nella direzione di un loro rafforzamento, dal momento che essa prefigura di fatto un *nuovo centralismo regionale* poiché, a differenza delle leggi Bassanini, essa non obbliga le Regioni a trasferire ai Comuni né le funzioni né le risorse finanziarie, ma subordina il trasferimento delle competenze ai Comuni alla volontà politica della singola Regione. Diventa possibile perciò individuare modelli di welfare regionali significativamente diversi (Bertin, Carradore 2012).

Questo ordine di difficoltà si può riscontrare, d'altra parte, anche analizzando gli stessi bilanci regionali che risultavano essere, dopo il d.p.r. 616/77, meno trasparenti e poco comparabili. Pur con questi limiti, Fargion ha proposto una comparazione tra le 15 Regioni a statuto ordinario mettendo in evidenza non tanto singole voci di spesa del fondo sociale, quanto la velocità di cassa per le spese correnti e per le spese in conto capitale nel periodo 1988/91.

La Figura 5.7 mostra come sostanzialmente si possa riscontrare, per le due Regioni considerate in questa ricerca, una certa continuità con quanto rilevato nel periodo precedente (1973/1978). Il Veneto, anzi, sembrerebbe recuperare visibilmente posizioni per quanto riguarda l'efficienza di spesa (cfr. Fig. 5.4), mostrando di essere più "generosa"

rispetto all'Emilia Romagna più "parsimoniosa", almeno per quanto riguarda la spesa sociale¹².

Fig. 5.7 – *Velocità media di cassa (1988-1991) per spese correnti e per spese di capitale, standardizzata per regione.*



Fonte: Fargion (1997), p. 304.

Questo dato non è però in contraddizione con quanto rilevato nel periodo precedente il 1978. Si tratta di una differenza attribuibile in buona misura al diverso tipo di destinatari cui è rivolto il finanziamento regionale: l'Emilia Romagna, privilegiando la rete dei Comuni, a cui è legato il terzo settore, riesce ad effettuare un risparmio rispetto al Veneto che invece finanzia direttamente, oltre ai Comuni, anche le associazioni del privato sociale. La spesa regionale emiliano-romagnola risulterebbe essere pertanto più efficiente di quella veneta perché giocata su una *rete integrata* su più livelli di intervento pubblico (regionale, comunale) anziché su un fronte più variegato (pubblico, privato) e meno integrato.

Altri dati interessanti sulla comparazione tra Veneto ed Emilia Romagna per controllare la nostra ipotesi di ricerca si possono ricavare, inoltre, dall'analisi di politiche specifiche, come per esempio quelle volte a favore delle donne prendendo in considerazione le "azioni po-

¹² Lo stesso dato viene confermato da Simoni (1997). Bisogna tuttavia tenere conto, come ha osservato Dente (1989), che l'analisi finanziaria può fornire informazioni significative sulle prestazioni delle Regioni solo in negativo, offrendo cioè la possibilità di rilevare il grado di inefficienza e di incapacità dimostrata dai governi regionali ad implementare le decisioni prese, mentre dice molto poco sui fattori che hanno determinato tale inattività e ancora meno sulla qualità e l'effettiva funzionalità dell'intervento, cioè sugli *outcomes* della *policy* sul sistema sociale regionale.

sitive” a favore delle pari opportunità della donna nel mercato del lavoro promosse, in applicazione della legge n. 125/91, nei due contesti regionali. Alcune ricerche (Franco 1999) hanno messo in luce come tra il 1991 e il 1998 l'Emilia Romagna si sia attivata proponendo ed ottenendo un maggior numero di progetti e di finanziamenti: il 7,5 % sul totale dei progetti finanziati a livello nazionale, contro il 4,7 % del Veneto. È interessante osservare, ai fini della nostra ricerca, la differenza riscontrabile, anche in questo caso, nella tipologia dei beneficiari dei finanziamenti.

Mentre in Emilia Romagna prevalgono, infatti, tra i beneficiari le cooperative, i consorzi e le associazioni sindacali, in Veneto prevalgono invece le imprese di maggiori dimensioni (con più di 100 addetti) e i centri di formazione professionale gestiti da istituti religiosi (Salesiani). Una prima conseguenza di questa differenza nei soggetti beneficiari riguarda gli obiettivi prioritari perseguiti dai progetti: in Veneto i progetti finanziati alle aziende sono esclusivamente di qualificazione o specializzazione professionale; in Emilia Romagna, invece, i progetti promossi da cooperative e consorzi prediligono una formazione volta a favorire sì la carriera professionale, ma, nello stesso tempo, anche a sviluppare strategie volte alla conoscenza dei bisogni organizzativi e formativi delle donne che lavorano, sperimentando, ad esempio, forme di *part time* in grado di articolare in modo alternativo i “tempi di vita” con i “tempi di lavoro”.

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione locale, che risulta obbligata dalla stessa legge 125/91 ad adottare piani di azioni positive, si è visto che, mentre in Emilia Romagna le istituzioni pubbliche, pur essendo partite due anni più tardi, si sono rapidamente organizzate in rete e sono state in grado di operare con programmi integrati sul territorio, attivando l'apertura di sportelli, collaborando con le agenzie per l'impiego e con gli assessori regionali, in Veneto, al contrario, gli enti pubblici non sono riusciti ad organizzare una rete di consultazione e programmazione, pur avendo costituito molti comitati nelle aziende del territorio e avendo una Commissione regionale per le pari opportunità molto motivata.

L'esistenza, nel contesto veneto, di una realtà policentrica caratterizzata cioè da una pluralità di soggetti che operano nel settore, fa sì che l'ente pubblico faccia molta più fatica a coordinare le diverse iniziative in modo da garantire una collaborazione integrata tra soggetti pubblici e privati, *profit* e *non profit*. Questo elemento può essere letto, d'altra parte, come il risultato tipico delle *istituzioni aggregative*. Al contrario, l'Emilia Romagna può contare su una rete già consolidata e diffusa sul territorio, che fa capo ai Comuni e alle Province e che è certamente in grado di svolgere la funzione di coordinamento tra i diversi attori. Questo è il risultato tipico delle *istituzioni integrative*.

D'altra parte, la prevalenza in Emilia Romagna, tra i promotori dei progetti approvati, di soggetti legati alla rete della subcultura rossa costituisce, in questo senso, un fattore di maggiore omogeneità per il contesto emiliano-romagnolo che ha reso l'azione di coordinamento dell'ente locale più semplice, visto che, come si è visto, la subcultura rossa si è caratterizzata per avere un forte radicamento nella dimensione politica della comunità locale che fa perno proprio sull'*istituzione integrativa* del Comune. Al contrario, la corrispondente prevalenza, nel Veneto, di soggetti legati all'associazionismo cattolico continua a sottolineare la polarità pubblico/privato che caratterizza il contesto sociale veneto e le maggiori difficoltà che l'ente locale riscontra, in questo contesto, nello svolgere le funzioni di coordinamento dei servizi. Questo se, da una parte, non significa che l'impatto delle *policies* sia meno efficace, dall'altra pone l'attore politico locale veneto in una posizione comunque meno centrale di quanto non lo sia quello emiliano nel partecipare al processo di regolazione.

Una situazione ancora più spiccatamente divergente tra i due contesti regionali si riscontra, però, nel diverso modo di far fronte nelle due Regioni alle tendenze evolutive del *welfare* locale e regionale a partire dalla fine degli anni Novanta e con la riforma introdotta dalla Legge quadro 328/2000.

A partire da questo periodo, si registra infatti in entrambi i contesti regionali un aumento del ricorso alle politiche sociali gestite dagli Enti locali secondo uno stile amministrativo che necessita di una visione strategica dello sviluppo e di una capacità di programmazione che se, nel caso emiliano, sono coerenti con lo stile amministrativo "municipalista", nel caso veneto, al contrario, sono invece in discontinuità con la tradizionale cultura di governo locale non interventista. I sussidi per la scuola e per la prima casa, ma anche i servizi reali alle persone, come i consultori familiari o il tempo prolungato nelle scuole materne ed elementari, sono forme integrative di reddito sempre più richieste sia dalla popolazione autoctona, specie se in difficoltà, sia dalle famiglie di immigrati residenti, soprattutto nei periodi di crisi economica.

In contesti regionali caratterizzati dalla tradizionale presenza di subculture politiche territoriali e da comunità locali integrate, il fenomeno dell'immigrazione costituisce una sfida significativa per l'identità locale, è quindi soprattutto nell'ambito delle politiche per gli immigrati che si possono meglio evidenziare le differenze di cultura politica che permeano i due modi di regolazione.

Nel caso del Veneto, in particolare, il ricorso all'intervento pubblico sembra essere correlato sia ad un insufficiente ruolo della comunità locale tradizionale nel garantire l'autoregolazione di una società divenuta sempre più multiculturale, sia alla disgregazione del tessuto sociale tradizionale, costituito da quelle reti informali che consentivano di

attraversare fasi critiche senza ricorrere al sussidio pubblico, prime fra tutte le parrocchie e le associazioni di matrice cattolica che sono state per anni gli attori principali delle politiche sociali e, negli ultimi tempi, si sono fatti carico della prima accoglienza degli immigrati. Tali attori stanno attraversando infatti, in questo momento, una fase di profonda crisi.

Il mondo del Terzo settore di matrice cattolica è stato molto abile nel fronteggiare l'allarme accoglienza degli immigrati nel corso degli anni Novanta, ma si è rivelato in difficoltà e privo delle risorse economiche sufficienti per affrontare la problematica dell'integrazione con una programmazione di ampio respiro, in grado di uscire dalle logiche dell'emergenza. Risulta insomma particolarmente difficile passare da una logica dell'accoglienza a una dell'integrazione senza una collaborazione "in rete" con le ULSS, le scuole (pubbliche), i Comuni, ma anche con la Regione, chiamata a predisporre politiche di sostegno e messa in rete dei Comuni più piccoli, specie se di aree marginali, soprattutto per i servizi sociosanitari. Si registra, perciò, un visibile spostamento della domanda politica di coordinamento dei servizi verso gli Enti locali, anche da parte del mondo del Terzo settore, con un conseguente aumento dell'importanza delle politiche sociali gestite e/o coordinate dai governi locali e regionali. Ne segue che l'efficacia dei servizi e dei sussidi che vengono offerti ai cittadini, compresi gli immigrati residenti, dipende in maniera determinante dalla regolarità e consistenza dei contributi economici (che però, con la crisi finanziaria a partire dal 2008 vengono fortemente ridotti) ma, ancora di più, dalla effettiva volontà politica delle autorità locali di impegnarsi, in tal senso, nella direzione di politiche di effettiva inclusione sociale, piuttosto che di assimilazione (secondo il modello francese), facendosi promotori di reti di *governance* partecipative e inclusive.

In questa prospettiva le politiche di *welfare* locale, forse meglio di altre, fanno rilevare l'urgenza di definire un piano di coordinamento e di pianificazione degli interventi di *governance* che renda possibile articolare progetti migratori meno precari e, al tempo stesso, favorire il superamento di un modello di sviluppo che tende a puntare, ancora, su una logica di basso costo del lavoro e scarsa innovazione, suggerita, di fatto, dalla stessa legge Bossi-Fini. Accanto all'esigenza di controllo e regolazione del fenomeno migratorio, coesiste, infatti, un pieno riconoscimento del valore positivo della presenza straniera nel territorio in quanto essa alimenta un bacino di manodopera, tendenzialmente poco retribuita, che costituisce un requisito importante per lo sviluppo economico della regione. Il sistema economico veneto, infatti, si è avvantaggiato negli anni per il differenziale del costo del lavoro, prima attingendo alle sacche di disoccupazione soprattutto femminili presenti nel territorio e poi cercando nuovi margini di

guadagno delocalizzando le produzioni nell'Est europeo¹³. Il ricorso a manodopera immigrata aiuta gli imprenditori veneti a mantenere invariato tale presupposto "vantaggio" competitivo. Una chiara strategia di integrazione sociale e politica dei lavoratori immigrati, con il riconoscimento dei diritti di cittadinanza, potrebbe contribuire invece a sbloccare il processo di trasformazione di una società "in bilico" (Marini 2006), ancora combattuta tra la difesa di un'identità tradizionale localistica e la costruzione di una identità interculturale aperta al cambiamento.

La coesistenza di queste due diverse istanze, tra tutela di un'identità locale di tipo comunitario "chiuso" e bisogno di riconoscere "culture altre", presenti e operanti sul territorio, è riscontrabile anche nel nuovo Statuto regionale (L.r. del 17 aprile 2012, n. 1).

La dimensione dell'integrazione sociale degli immigrati in Veneto, infatti, non è una esplicita priorità per la politica regionale, che ha individuato nell'agenzia regionale Veneto Lavoro il soggetto più adatto a fornire supporto tecnico allo sviluppo di politiche attive per l'occupazione e per i lavoratori immigrati¹⁴. In un contesto caratterizzato oggi dalla presenza diffusa di una popolazione immigrata composta da oltre 180 etnie, con una maggiore concentrazione territoriale nelle aree dei distretti produttivi manifatturieri, le politiche regionali per l'immigrazione sono principalmente indirizzate ad assicurare al governo regionale poteri di controllo sulla gestione dei flussi migratori, sulla sicurezza (Nuovo Statuto, art.6, comma g), insieme alla tutela dell'«identità veneta»: temi cari alla Lega Nord, tra i più ricorrenti della campagna elettorale del 2010 del Presidente Luca Zaia («Prima i Veneti»). Un tema che viene ripreso anche nel nuovo Statuto regionale (art. 2, comma 2): «La Regione salvaguardia e promuove l'identità storica del popolo e della civiltà veneta e concorre alla valorizzazione delle singole comunità [...]». Lo stesso Statuto del Veneto, nei principi fondamentali (art.5, comma 5), ricorda tuttavia anche che:

La Regione, ispirandosi ai principi di civiltà cristiana e alle tradizioni di laicità e di libertà di scienza e pensiero, informa la propria azio-

¹³ Sul fenomeno della delocalizzazione produttiva delle piccole imprese in paesi con costi di produzione più competitivi negli anni Novanta che, in alcuni casi, come quello delle imprese venete in Romania, ha assunto per un certo periodo caratteri di vero e proprio esodo di intere filiere produttive, cfr. Messina (2006b); Tattara, Corò, Volpe (2006).

¹⁴ È interessante rilevare che, coerentemente con l'etica del lavoro prevalente nel Veneto, gli immigrati presenti sul territorio regionale vengono riconosciuti in quanto "lavoratori immigrati regolari". In questi termini è stato individuato in Veneto Lavoro l'attore più adatto, e oggi più influente, sulla scena regionale del Veneto nel campo dell'immigrazione. Va sottolineato, tuttavia, che non vi sono riferimenti al tema dell'immigrazione all'interno della L. r. 31/1998 che ha istituito tale ente: l'attenzione per l'immigrazione si è sviluppata nel tempo, in modo incrementale e, anche in questo caso, non programmato (Liguoro 2011).

ne ai principi di eguaglianza e di solidarietà nei confronti di ogni persona di qualunque provenienza, cultura e religione; promuove la partecipazione e l'integrazione di ogni persona nei diritti e nei doveri, contrastando pregiudizi e discriminazioni; opera per la realizzazione di una comunità accogliente e solidale. (Statuto Regione Veneto, art. 5, comma 5)

Il tema dell'immigrazione è affrontato invece in modo molto esplicito dallo Statuto della Regione Emilia-Romagna, in cui si afferma:

La Regione ispira la propria azione prioritariamente ai seguenti obiettivi [...]

f) il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati ed apolidi, assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti; [...]. (L.r. 13/2005, art. 2, comma f)

Di fatto, l'aspetto dell'integrazione degli immigrati in Veneto è lasciato, piuttosto, alla capacità di risposta delle singole comunità locali, chiamate ad affrontare, quotidianamente, la sfida dell'integrazione in una società sempre più multiculturale. È questo il caso, per esempio, del distretto della concia della valle del Chiampo, nell'Ovest del Vicentino (Messina, Baccetti 2009), una realtà segnata dalla presenza di una forte componente di residenti con cittadinanza non italiana, pari al 14,6 per cento sul totale dei residenti: una percentuale considerevole rispetto al 6,7 per cento del Veneto e all'8,5 per cento della Provincia di Vicenza¹⁵. In questo contesto la presenza di minori che frequentano quotidianamente le scuole pubbliche e paritarie della zona è di circa il 18% degli alunni frequentanti al 2006 ma, in alcune scuole statali, supera addirittura la soglia del 30% (Beltrame 2007). In un quadro normativo che delega ai governi regionali e locali funzioni e compiti in materia di istruzione¹⁶, i problemi che le scuole dell'obbligo si trovano oggi a dover affrontare quotidianamente sono particolarmente onerosi: dalla prima accoglienza, all'alfabetizzazione di base della lingua italiana; dall'educazione interculturale alla costruzione di nuovo capitale sociale. Dalle ricerche effettuate, risulta chiaro che le iniziative di educazione interculturale non sono il frutto di un preciso intervento politico, comunale o regionale, ma sorgono piuttosto ancora "dal basso", dalla capacità spontanee delle scuole locali e dei singoli operatori di organizzarsi per creare condizioni migliori di apprendimento e di integrazione per gli alunni, stranieri e non. La Regione del Veneto e i Comuni,

¹⁵ Cfr. <http://www.stranieriinitalia.it/news/istat17ott2006.pdf>.

¹⁶ Il riferimento è alle riforme Bassanini e in particolare al D.lvo 112/ 1998, Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali, in attuazione della L. 59/1997, Titolo IV, Capo III.

nella maggioranza dei casi, si limitano a finanziare qualche progetto formativo, continuando a replicare un modello in cui la produzione di beni collettivi è affidata alla rete comunitaria locale. Ogni scuola pensa essenzialmente per se stessa, senza svolgere alcuna funzione di sussidiarietà orizzontale. In mancanza di un livello di coordinamento istituzionale sistematico, ancora una volta, queste sperimentazioni, spesso anche di buona qualità, diffuse sul territorio regionale, rischiano di rimanere quindi contingenti, poco conosciute e scarsamente replicabili e comparabili in termini di *policy* locale¹⁷.

Al contrario, il caso dell'Emilia-Romagna si contraddistingue, invece, per una forte integrazione delle politiche locali e regionali a favore gli immigrati, che nel 2010 hanno raggiunto le 500.585 unità, pari al 11,3 per cento della popolazione regionale, mentre i bambini stranieri rappresentano il 14 per cento degli iscritti nelle scuole della regione¹⁸. Con riferimento al citato art. 2 dello Statuto regionale, grazie alla L.r.5/2004, sono state definite le *Norme per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri immigrati* per una società aperta al dialogo sociale e allo scambio culturale. Si tratta di una normativa all'avanguardia sul tema, che fornisce indicazioni sugli strumenti di rappresentanza, intervenendo, sul piano normativo, sui temi del lavoro, della casa, della scuola e della salute, del rispetto di tutte le culture e del contrasto alla discriminazione razziale. La normativa regionale ha attivato in tal senso una serie di strumenti che permettono di dare una forma unitaria alle diverse attività svolte sul territorio a sostegno dell'integrazione interculturale degli immigrati, primo tra tutti il *Programma triennale per l'integrazione sociale dei cittadini stranieri*, che nella sua prima edizione 2006-2008 ha fornito fattive indicazioni e linee di indirizzo agli Enti locali e agli altri attori che operano sul territorio, concludendosi con una relazione finale a cui ha lavorato un gruppo tecnico composto da referenti di sette diversi assessorati regionali. Lo stesso programma ha dato vita ai *Centri interculturali* dell'Emilia Romagna, ovvero:

Luoghi di incontro e confronto tra persone migranti e native dove è possibile esprimere partecipazione e cittadinanza attiva e in cui le donne svolgono ruoli di evidente protagonismo. Con il loro lavoro di ideazione, diffusione e raccolta di materiali e strumenti (spesso frutto dell'attività e delle esperienze maturate al loro interno) i Centri Interculturali favoriscono la partecipazione degli immigrati e, al con-

¹⁷ Diverso è invece il caso dei Comuni capoluogo come Padova e Venezia che impegnano notevoli risorse nelle politiche di integrazione degli immigrati. Va ricordato tuttavia che queste aree, governate da coalizioni di centro-sinistra, non sono mai state tipicamente "bianche".

¹⁸ Cfr. Osservatorio sul fenomeno dell'immigrazione straniera in Emilia-Romagna (a cura di), *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. Dati 2010*, Bologna, Cleub, 2012.

tempo, interagiscono con il territorio, in modo attivo e competente, dialogando e collaborando con gli altri attori del territorio. In questo percependo le potenzialità positive del “meticcio”, ma ponendosi anche in modo attento nel contrastare i rischi di una crescente sub-cultura razzista e xenofoba. Per questa ragione le attività dei Centri interculturali rappresentano un pilastro delle politiche di integrazione a livello locale e regionale¹⁹.

Oggi i Centri interculturali presenti in Emilia Romagna sono circa una ventina, distribuiti in tutte le Province, di cui 16 fanno parte attiva della Rete Regionale avviata per implementare azioni e progettualità di sistema e per migliorare i servizi al territorio nell’ambito delle politiche di integrazione a livello locale.

Nello stesso ambito, la Regione promuove inoltre iniziative di comunicazione interculturale per favorire lo scambio tra culture diverse e il dialogo tra “nuovi e vecchi cittadini” per rafforzare la coesione sociale e per costruire una comunità plurale, aperta, rispettosa dei diritti e dei doveri. In quest’ottica si ritiene che:

I mass-media possono svolgere un ruolo strategico nel favorire il dibattito politico sui temi dell’immigrazione e sui possibili percorsi e laboratori di integrazione dei cittadini stranieri in Emilia-Romagna. Tutto questo a partire dalla partecipazione diretta dei migranti per valorizzare sguardi diversi sul territorio emiliano-romagnolo e contribuire così a promuovere un pluralismo culturale nell’informazione.

La stessa L.r. 5/2004 ha istituito inoltre l’*Osservatorio sul fenomeno dell’immigrazione straniera in Emilia-Romagna* che, insieme ai nove Osservatori provinciali, svolge attività di studio e analisi delle dinamiche evolutive della migrazione. Esso fornisce elaborazioni statistiche sul fenomeno migratorio e analisi in materia di incidenza economica e finanziaria dei lavoratori stranieri, svolgendo anche un’azione di «coordinamento e monitoraggio inter-assessorile degli interventi finalizzati all’integrazione dei cittadini stranieri». Grazie alla collaborazione con Caritas/Migrantes l’Osservatorio coordina la preparazione e presentazione pubblica del *Dossier Statistico Nazionale Immigrazione*, curando direttamente il report nazionale.

Grazie insomma al coordinamento regionale, le politiche di integrazione degli immigrati, svolte dalla rete associativa diffusa sul territorio e dagli Enti locali, acquistano una maggiore forza e visibilità, cosa che invece, come si è visto, non avviene nel contesto del Veneto.

Più in generale, la sfida della globalizzazione ai servizi sociali incide sul sistema di *welfare* tradizionale in almeno cinque modi fondamentali:

¹⁹ Cfr. <http://sociale.regione.emilia-romagna.it>

a) moltiplicando e differenziando oltremodo le situazioni di bisogno di servizi;

b) riducendo la disponibilità di cassa per la spesa pubblica (in nome di una competitività che richiede la riduzione della spesa in deficit di bilancio);

c) aumentando l'incidenza dell'offerta privata di prestazioni in concorrenza con quella pubblica;

d) aumentando l'incertezza nel campo dell'occupazione a lungo termine;

e) aumentando la pressione dell'immigrazione da paesi terzi, portatrice di bisogni e di culture non omogenei con quelli locali; a ciò va aggiunto il progressivo invecchiamento della popolazione residente dovuto al declino della natalità.

Mentre le tradizionali politiche di *welfare* si basavano essenzialmente su una ripartizione del ciclo di vita degli individui (infanzia, adolescenza, età adulta-lavorativa, anziani-pensionati) entro le quali si definivano categorie di bisogni omogenei e standardizzati, oggi queste categorie devono fare i conti con l'aumento della complessità sociale che scompagina le definizioni tipizzate nelle routine del *welfare*, ormai burocratizzate.

L'approccio neo-liberista ha certamente il merito di mettere in evidenza le tendenze alla burocratizzazione dell'intervento pubblico, tanto più se l'erogazione dei servizi avviene entro un regime monopolistico, mettendo in primo piano l'efficienza e i costi collettivi delle politiche di *welfare*; esso ritiene, tuttavia, di poter trattare i beni collettivi (come l'istruzione, la salute, la qualità dell'abitare, ecc.) come beni privati, organizzabili con un mercato puro, allo scopo, da un lato, di contenere la spesa pubblica a parità di prestazioni e, dall'altra, di decentrare a specialisti privati o ad associazioni *non-profit* l'erogazione di parte dei servizi. Tuttavia, così facendo, un approccio liberista radicale perde qualsiasi connotazione di "politica dell'integrazione sociale", uno dei principi fondamentali per garantire l'universalità dei diritti di cittadinanza sociale, ma perde soprattutto la visione strategica delle risorse collettive, dei beni relazionali, del capitale sociale che caratterizza il contesto locale e costituisce un fattore importante di competitività. Significativamente, proprio su questa delicata questione le risposte politiche delle due Regioni sembrano differenziarsi maggiormente, non solo per ragioni ideologiche:

- la Regione Emilia Romagna tende a conciliare i due principi dell'equità e del mercato ridefinendo il ruolo della PA senza per questo ricorrere ad una visione aziendalistica, ma salvaguardando «gli elementi di valorizzazione di costi e benefici che sfuggono alla sola logica setto-

riale e che sono propri dell'azione politica-programmatica»²⁰. I perni su cui la Regione dichiara di voler puntare, a partire dal documento di programmazione, sono: a) il lavoro come fattore di sviluppo economico e sociale, in linea con gli indirizzi comunitari; b) la riproduzione e la valorizzazione del capitale cognitivo; c) nuove opportunità e nuove regole nel mercato del lavoro per consentire un recupero di elasticità e mobilità nel lavoro; d) un nuovo posizionamento della PA che ne accresca l'efficienza e ne definisca compiutamente il rapporto con l'iniziativa delle forze di mercato e del volontariato;

- la Regione Veneto a partire dalla fine degli anni Novanta sembrerebbe orientata, invece, verso una logica liberista piuttosto radicale in cui la regolazione del mercato prevale nettamente su quella dell'intervento pubblico a discapito dell'universalità dei diritti di cittadinanza sociale, ma anche della riproduzione del capitale sociale come fattore latente di competitività. In realtà, la presenza massiccia delle organizzazioni *non-profit* provenienti dal mondo cattolico e del volontariato cui è devoluta buona parte dell'erogazione dei servizi sociali regionali, continua ad attribuire un ruolo fondamentale alla rete comunitaria, la quale opera di fatto entro un circuito reticolare autonomo e distinto tanto da quello del mercato, quanto da quello pubblico.

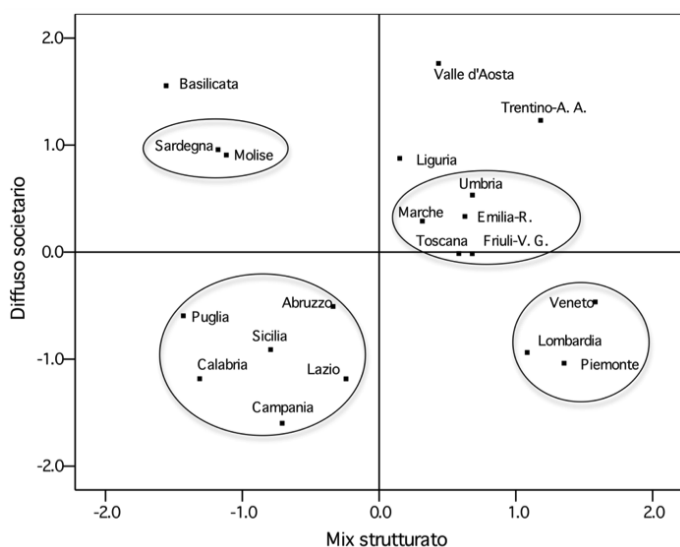
Interventismo e non interventismo non hanno prodotto, quindi, nei due contesti regionali, i due modelli di regolazione tipicamente contrapposti, neo-corporativista nell'area "rossa" e neo-liberista nell'area "bianca". In entrambi i casi ci troviamo di fronte a due forme miste di regolazione in cui i diversi ruoli giocati dall'*ente locale* in Emilia Romagna e dalla *rete comunitaria* in Veneto hanno un'importanza fondamentale. Nei due contesti i servizi sociali così prodotti sono concepiti pertanto in modo diverso: come "bene pubblico" nel contesto dell'Emilia Romagna e come "bene comune" nel contesto del Veneto. Mentre infatti in Veneto la regolazione della rete comunitaria costituisce un importante correttivo alla regolazione del puro mercato, tanto da qualificare la natura stessa del "bene" prodotto, in Emilia Romagna l'attività di programmazione negoziata ha gradualmente trasformato la regolazione dirigista, centrata sull'ente locale, aprendola verso forme di *governance* molto più flessibili e partecipative rispetto a quella neocorporativista.

A questo riguardo, Bertin e Carradore (2012), grazie ad un'accurata analisi che consente di classificare i sistemi di *welfare* regionale del nostro Paese (Fig. 5.8), collocano il caso del Veneto e dell'Emilia Romagna su due diversi raggruppamenti di regioni che presentano caratteristiche simili, ma composizioni diverse di *welfare mix* più orientato verso un *wel-*

²⁰ Cfr. Regione Emilia Romagna, Assessorato al Territorio, Programmazione e Ambiente, *Scenari e opzioni strategiche per l'aggiornamento del Piano Territoriale Regionale*, settembre 1998, documento reperito via Internet; www.regione.emilia-romagna.it/Ptr/

fare mix strutturato, in cui prevale (ancora) il privato sociale, il gruppo che comprende Veneto, Lombardia e Piemonte; più orientato, invece, verso un *welfare mix* integrato e universalistico, il gruppo comprendente i casi di Toscana, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna e Umbria (tre regioni “rosse”, più una Regione a statuto speciale del Nordest).

Fig. 5.8 – *La dislocazione delle regioni sugli assi della titolarità del servizio erogato*



Fonte: Bertin e Carradore (2012), p. 17.

Se, come si è visto, si tratta di due diversi modi di regolazione, basati su altrettanti presupposti valoriali in cui l'attore politico locale è chiamato a giocare un ruolo profondamente diverso nei due contesti, ne segue allora che devono essere utilizzati anche due diversi modelli di valutazione dell'impatto prodotto dalle stesse *policies* piuttosto che un medesimo modello di “rendimento istituzionale” che parte dall'assunto della centralità della Regione nel processo di regolazione politica.

In termini ancora più evidenti, i diversi ruoli giocati dal soggetto pubblico e dalla rete comunitaria nei modi di regolazione delle due Regioni si possono riscontrare soprattutto nell'ambito dei servizi alle imprese, ma con una differenza fondamentale: nel caso dei servizi alle imprese la rete comunitaria che regola le politiche di sviluppo locale del Veneto non fa riferimento all'associazionismo cattolico, ma all'associazionismo di categoria, connotato dalla componente antistatalista della subcultura bianca, mentre in Emilia Romagna la regolazione è, anche in questo caso, centrata sulla rete istituzionale degli enti locali, dalla Regione, alle Province, ai Comuni, a cui si affianca la rete delle associazioni di categoria.

5.3 Tra bene pubblico e bene di club: i servizi reali alle imprese

L'ambito delle politiche industriali regionali comincia a diventare uno degli ambiti fondamentali di intervento per la Regione a partire dalla fine degli anni Settanta, nella fase che è stata definita da Putnam, Leonardi e Nanetti (1985) "manageriale", in cui si verifica il boom dell'economia diffusa e della piccola impresa. È da questo momento che il tema dello sviluppo locale diventa un obiettivo prioritario per le politiche regionali, soprattutto per quelle regioni, come il Veneto e l'Emilia Romagna, caratterizzate dalla presenza di concentrazioni di PMI che assumono, a certe condizioni, le caratteristiche dei 'distretti industriali' (Becattini 1979, 1987; Brusco 1984, 1989, 1994).

Grazie anche agli studi sui sistemi di piccola impresa²¹, dagli anni Ottanta inizia ad affermarsi la convinzione che gli insediamenti di piccole imprese, a livello locale, debbano essere consolidati e rafforzati attraverso politiche industriali specifiche, orientate a sostenerle soprattutto nel mercato internazionale, il cui coordinamento spetta alle Regioni.

Stare su un mercato che si va facendo sempre più internazionale, per una piccola impresa comporta, infatti, un continuo processo di innovazione di tipo organizzativo che deve essere supportato da informazioni pertinenti, aggiornate e tempestive. Per far fronte a tali esigenze è necessaria innanzitutto una ridefinizione in senso *territoriale* della politica industriale e delle iniziative volte a fornire servizi di supporto allo sviluppo delle piccole e medie imprese locali.

D'altra parte, le PMI hanno una difficoltà strutturale nel reperire, da sole, adeguate conoscenze specializzate sui mercati internazionali: proprio per le loro dimensioni ridotte, le PMI hanno, infatti, volumi di produzione troppo bassi per coprire i costi relativi all'accesso alle informazioni, tanto più che il "mercato delle informazioni" è spesso gestito dalle grandi imprese che detengono le conoscenze strategiche e che pongono vincoli all'offerta per evitare di perdere il proprio vantaggio competitivo. In altre parole, ciò vuol dire che tanto più le informazioni e i servizi messi a disposizione delle imprese sono ad elevato contenuto di innovazione, tanto meno è facile il formarsi di un mercato auto-regolato (Corò 1995).

L'allocazione di informazioni e di conoscenze legate all'innovazione non può essere più lasciata, quindi, alla regolazione delle sole forze di mercato poiché si tratta di un vero e proprio "bene pubblico" che, come

²¹ Alla fine degli anni Settanta risalgono, d'altra parte, anche gli studi sulla Terza Italia (Bagnasco 1977) e sui distretti industriali che, com'è noto, individuano nei sistemi di piccola impresa un modello di sviluppo alternativo a quello della grande fabbrica e che acquisterà sempre maggiore rilevanza con la crisi del modello di sviluppo fordista a partire dagli anni Ottanta.

tale, ha bisogno, per essere prodotto e diffuso tra gli attori economici, di un intervento regolativo esterno. Nello stesso tempo, se la conoscenza è, come si è detto, un fattore sempre più centrale nella creazione di valore economico, allora una politica industriale efficace non può prescindere dal sostegno dell'attività di ricerca e di formazione delle risorse umane, così da elevare le competenze disponibili a livello locale. Ma per svolgere questa funzione è necessario l'intervento di un attore che goda del consenso e della fiducia della comunità imprenditoriale locale. Per il sistema locale diventa fondamentale, a questo punto, individuare un adeguato *assetto istituzionale* in grado di generare efficacemente tale bene pubblico.

Se guardiamo alla struttura dei nostri distretti industriali, questo "sostituto funzionale" si ritiene che non possa che essere rappresentato dall'azione "pubblica", intesa come strategia di offerta di beni collettivi, anche attraverso l'associazione di operatori privati, cioè attraverso un'azione di *governance*. Ma, questo è il punto, nei due contesti culturali "antistatalista" e "rosso" ciò che è profondamente diverso è proprio il concetto di "pubblico": mentre nel contesto emiliano il ruolo di regolatore pubblico è affidato agli attori *politici* locali, che sono in grado di accordarsi con le associazioni di categoria per definire un progetto comune, nel contesto veneto, al contrario, lo stesso ruolo è affidato invece alle *associazioni di categoria*, mentre l'attore politico risulta essere marginale, anzi, nell'accezione di pubblico=politico=statale nel contesto veneto lo stesso termine è connotato in termini fortemente negativi. Ci troviamo di fronte, quindi, a due modi di regolazione profondamente diversi del medesimo problema. Questo spiega perché il ruolo che la Regione è in grado di giocare nei due contesti, in termini di regolazione politica, non può che essere del tutto diverso, tanto più se rapportato al modello istituzionale proposto dal "federalismo amministrativo" che affida alla Regione il compito di regolatore politico dello sviluppo locale, attraverso gli strumenti di programmazione negoziata.

L'obiettivo di questi strumenti di *governance* è quello di creare le condizioni per alleggerire la regolamentazione amministrativa a vantaggio della regolazione politica (Crozier 1987) orientando gli attori politici e sociali verso il perseguimento di obiettivi comuni in grado di costruire accordi che, in particolare, coinvolgano tutti i soggetti che partecipano al processo produttivo. Questo "lavoro di rete" diventa necessario, a maggior ragione, in un contesto in cui la globalizzazione dei mercati rende "la condivisione dei saperi produttivi" che hanno caratterizzato i nostri distretti industriali insufficiente a ricreare il vantaggio competitivo del sistema locale in una chiave dinamica. Come, insomma, ha messo in luce Corò (1995): «non si tratta più semplicemente di scambiare un bene materiale in un mercato lontano attraverso il

medium monetario, bensì si diventa parte di un processo di interazione tra linguaggi, saperi concreti, modelli di consumo e sistemi normativi».

Ma è proprio su questo punto che si possono riscontrare le differenze più significative nei due modi di regolazione dello sviluppo locale in Veneto ed Emilia Romagna, al punto che l'esperienza del Veneto, come caso esemplificativo del "modello Nordest", può essere comparato con l'Emilia Romagna solo per differenza, costituendo l'uno il contro-esempio dell'altra.

Se nel caso emiliano-romagnolo la Regione e l'intervento pubblico in generale hanno giocato un ruolo importante per il modo di regolazione emiliano nel quale «convivono uno Stato forte e un'economia forte» (Bellini 1989, p. 724), nel caso veneto, al contrario, il ruolo della Regione e l'intervento pubblico risultano storicamente del tutto marginali per il modo di regolazione veneto e la definizione del modo di sviluppo locale, tanto da poter parlare di una convivenza tra «uno Stato debole e un'economia forte», sorretta però da una efficiente rete comunitaria. In altre parole, mentre la Regione Emilia Romagna si è trovata nelle condizioni di poter assumere un ruolo autorevole che le ha permesso di attuare una serie di politiche industriali mirate al sostegno delle PMI locali, soprattutto nell'ambito dei servizi reali alle imprese, la Regione Veneto, al contrario, ha dovuto scontare una collocazione periferica nel modo di regolazione regionale poiché la funzione di regolazione dello sviluppo locale è stata, e viene svolta ancora, prevalentemente nei diversi sistemi locali, da una combinazione variabile di istituzioni intermedie quali: associazioni di categoria, Camere di commercio, associazioni specifiche e reti informali tra imprese che caratterizzano i distretti industriali, con tutti i problemi che ne derivano sul piano della legittimazione del soggetto politico regionale, in un contesto caratterizzato da localismi forti e una regionalità debole.

5.4 Politiche industriali, servizi reali alle imprese e ricerca per lo sviluppo: il ruolo della programmazione

Anche in questo caso è opportuno distinguere almeno tre diverse fasi: gli anni Settanta di avvio; gli anni Ottanta di consolidamento del modello di sviluppo delle piccole imprese e dei distretti industriali; gli anni Novanta e il primo decennio del Duemila con l'ingresso dell'Italia nell'area dell'Euro, la devoluzione alle Regioni di nuove competenze anche nel campo della politica industriale, ma anche la sfida congiunta dell'europeizzazione e della globalizzazione che rende il futuro delle piccole imprese particolarmente incerto in un'economia della conoscenza. Nelle prossime pagine analizzerò le politiche regionali per i servizi alle imprese, mentre dedicherò il prossimo capitolo alle politiche

per lo sviluppo territoriale degli anni Novanta e del primo decennio del Duemila.

Gli anni Settanta sono stati caratterizzati dall'attivazione di alcune istituzioni cardine che avrebbero dovuto fornire le basi informative necessarie per attuare la funzione di coordinamento e programmazione di politiche di sviluppo locale affidato alle Regioni²². Vengono istituiti così, in entrambe le regioni, gli enti di sviluppo regionale, come l'IRSEV²³ (*Istituto Regionale per lo Sviluppo Economico Veneto*) e l'ERVET²⁴ (*Ente Regionale per la Valorizzazione del Territorio*), nati a metà degli anni Settanta con lo scopo di svolgere attività di assistenza, promozione e, in certi casi, di partecipazione azionaria diretta ad attività industriali su scala locale, sotto il coordinamento della Regione, che verranno potenziati ulteriormente dopo il 1978. Gli anni Settanta possono essere considerati pertanto un periodo di avvio e di preparazione delle strutture e degli strumenti legislativi che avrebbero permesso alle Regioni, appena istituite, di attuare un'azione strategica di programmazione per lo sviluppo locale, pur con i limiti di potere reale e di competenze che le Regioni a statuto ordinario si trovavano ad avere in quel periodo.

Nella "fase manageriale" apertasi con il Dpr. 616/1977 e per tutti gli anni Ottanta, le Regioni, chiamate a definire il Piano Regionale di Sviluppo (PRS) e il Piano Territoriale Regionale (PTR), si organizzano per produrre analisi puntuali delle dinamiche economiche e sociali in chiave territoriale, costituendo così un luogo di raccolta e di sintesi

²² La stagione di pianificazione territoriale si era aperta in realtà già negli anni Sessanta, ancora prima dell'attivazione delle Regioni, con i Comitati regionali per la programmazione economica (CRPE), che si occupavano congiuntamente di ricerca e di indicazioni programmatiche.

²³ L'IRSEV (Istituto Regionale di Studi e Ricerche economico-sociali del Veneto) venne istituito con L. r. del 9 settembre 1977, n. 57 come regionalizzazione di un Consorzio delle sette Province venete, nato nei primi anni Settanta, che facevano riferimento all'Università Ca' Foscari di Venezia. Dopo alterne vicende, legate ai conflitti interni alle correnti Dc che videro, da un lato, il tentativo della Dc dorotea di esercitare un controllo diretto sull'IRSEV (attraverso la nomina del Presidente da parte della Giunta Regionale e il controllo delle risorse finanziarie) e quindi sulla produzione scientifica orientata alla programmazione e, dall'altro, la reazione della sinistra Dc che portò alla nascita della Fondazione Corazzin (CISL) e dell'Ires Veneto (CGIL), l'IRSEV venne soppresso con la L.r. 28 dicembre 1992, n. 28 (entrata in vigore nel 1993). L'Istituto aveva tuttavia già concluso l'attività di programmazione nel 1980, cioè nel momento in cui, con la costituzione del Dipartimento Piani e Programmi cui era affidato il compito della formulazione dei documenti di programmazione, aveva orientato la propria attività verso "studi di base", utili per la conoscenza della realtà socio-economica della Regione. L'interessante vicenda dell'IRSEV è stata ricostruita grazie all'aiuto di Aldo Solimbergo, ex-ricercatore dell'IRSEV, poi dirigente dell'Ufficio Studi e Ricerche del Consiglio Regionale del Veneto (intervista del 12 maggio 2000).

²⁴ L'ERVET è oggi una società per azioni costituita dalla Regione Emilia Romagna nel dicembre del 1973. Il capitale dell'ente è sottoscritto dalla Regione, che ne detiene la maggioranza, da istituti bancari e dall'Unioncamere. L'ERVET si occupa sia di attività di studio e ricerca sia della gestione di interventi specifici, soprattutto nell'ambito dei servizi alle imprese. Cfr. il sito web: www.ervet.it

delle ricerche sociali ed economiche prodotte sul territorio. Si è trattato di contributi fondamentali, cui hanno partecipato esperti e studiosi provenienti dalle principali Università e Istituti di ricerca regionali, poiché è attraverso queste analisi che si sono venuti a formare i principali modelli cognitivi su cui ci si è basti a lungo per analizzare le strutture territoriali del Veneto²⁵ e dell'Emilia Romagna²⁶. È da questa fase che, tuttavia, sulla base del diverso uso delle politiche di programmazione, possiamo cominciare a distinguere più esplicitamente il diverso modo di regolazione delle due Regioni, a cominciare dall'attività che costituisce il prerequisito di ogni tipo di programmazione: l'attività di ricerca socio-economica.

5.4.1 Programmazione e servizi reali alle imprese in Veneto

Come è stato messo in luce dalla Fondazione Corazzin e dall'IRES Veneto (1996), almeno fino a tutti gli anni Novanta, i limiti fondamentali dell'attività di ricerca e di programmazione della Regione Veneto sono stati costituiti dalla loro episodicità e frammentarietà, senza riuscire così ad attivare alcun tipo di apprendimento istituzionale in grado di incidere sull'innovazione amministrativa e culturale. Questo si può spiegare, essenzialmente, perché la cultura politica della Dc dorotea era estranea a ogni idea di regolazione attraverso la programmazione: compito della politica si riteneva fosse quello di sostenere la rete comunitaria, intesa come *rete informale* di conoscenze, relazioni e consenso, e di trovare, in tal modo, risorse per autoriprodursi come classe politica.

Già alla fine degli anni Ottanta, che sono gli anni del Prs 1988-1990, la grave crisi politica che ha portato alla fine della Dc fece sì che l'intervento programmatico regionale del Veneto venisse sempre più ridotto ad un adempimento prevalentemente *simbolico* e rituale, costruito senza alcuna reale volontà di individuare quadri condivisi di azione strategica per il futuro della Regione. I fatti più eclatanti che hanno segnato questo atteggiamento negativo della Regione Veneto nei confronti della ricerca socio-economica, e che rimandano ad una sostanziale rinuncia a svolgere efficacemente la funzione di programmazione, sono stati del tutto coerenti con questo orizzonte culturale:

- la chiusura dell'IRSEV nel 1993;

²⁵ Cfr. IRSEV, *Quaderni del Piano territoriale regionale di coordinamento del Veneto*, Venezia, Regione Veneto 1976-1979; Fondazione Corazzin (a cura di) *La società veneta. Rapporto sulla situazione sociale della regione*, Padova, Liviana 1987; per una bibliografia completa cfr. Lanaro (1984).

²⁶ Cfr. Bianchi (1984) Brusco (1982, 1989, 1993) e le ricerche effettuate dalla società di studi economici «Nomisma» di Bologna e dall'ERVET ripresi dall'Osservatorio del mercato del lavoro dell'Emilia Romagna. Per una bibliografia completa cfr. Finzi (1997).

- il progressivo rarefarsi dei collegamenti sistematici con le istituzioni universitarie venete, limitati a contatti occasionali e con singoli docenti;
- la scarsità di studi e ricerche, acquisiti dalla Regione, dedicati alle dinamiche socio-economiche più recenti, riguardanti il Veneto nel più ampio contesto del Nordest²⁷;
- la modesta estensione delle attività di monitoraggio sulle politiche regionali (chiusura o depotenziamento dei vari Osservatori regionali);
- la chiusura del Dipartimento Piani e Programmi della Regione in seguito al piano di ristrutturazione dell'assetto organizzativo nel 1997.

Il contributo della Regione Veneto alla ricerca per la conoscenza della realtà economico-sociale regionale si è quindi sostanzialmente annullato nel corso del tempo, arrivando al suo minimo storico a metà degli anni Novanta, limitandosi a modesti sostegni finanziari ad enti di ricerca, soprattutto privati, a cui si è preferito delegare la ricerca, ritenuta dai dirigenti regionali sostanzialmente «inutile e dispendiosa». La produzione e diffusione delle informazioni era limitata alla redazione di *Veneto in cifre*, mentre mancava un coordinamento, efficace sul piano operativo, con altri soggetti istituzionali come Istat, Unioncamere, INPS, Ministero del Lavoro ecc.

Le ricadute di una tale situazione non possono che essere state negative, come sostiene il documento della Fondazione Corazzin e dell'IRES Veneto (1996), prima di tutto per la rete regionale della ricerca economica e sociale, che si è trovata senza un quadro di riferimento sui progetti strategici verso cui indirizzare le proprie risorse tecniche e umane; per la stessa istituzione Regione, impossibilitata a svolgere adeguatamente il suo compito di programmazione, con conseguenze negative sulla sua immagine esterna e interna; per l'intera comunità regionale che è rimasta «orfana di un centro di direzione e di costruzione di identità».

Solo a partire dalla VI legislatura la Regione, sotto la spinta delle politiche europee, ha ripreso a sostenere la ricerca contribuendo alla realizzazione del Parco Scientifico Tecnologico Multipolare Veneto (L.r. 36/1995), ideato come soggetto trainante della politica di riconversio-

²⁷ Quasi a confermare questa lacuna, nel 1998 viene istituita la "Fondazione Nordest" su iniziativa delle principali Associazioni imprenditoriali delle tre Regioni dell'area (Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige) come risposta ad un'esigenza fondamentale per lo sviluppo locale di cui si sono fatte carico, significativamente, le associazioni di categoria.

ne e reindustrializzazione di Porto Marghera²⁸, collegato con il NEST²⁹ (*Network for Science and Technology*) alla cui rete sono legati i PST di Padova e di Verona. Ma è solo nella VII legislatura, con la nuova legge sulla programmazione L.r. 35/2001, che verrà di fatto rilanciata l'attività di programmazione regionale, potenziando la Direzione Statistica e Veneto Lavoro (specificamente per i dati relativi al mercato del lavoro), con l'obiettivo esplicito di avvicinare la Regione allo stile di *policy* dell'Unione Europea (Rasi Caldogno 2005). Il primo Prs della nuova serie³⁰, approvato con L.r. 5/2007, arriva dopo quasi vent'anni di assenza di un programma regionale per lo sviluppo. In questa prospettiva, si può sostenere che l'UE abbia giocato, e possa ancora giocare, un ruolo importante di innovazione esterna per lo stile amministrativo regionale e per il modo di regolazione del Veneto (Messina, Busatto 2009).

Pure in assenza di una programmazione regionale coordinata, lo sviluppo economico del Veneto ha raggiunto però in questi anni livelli elevati, dimostrando che il "modello veneto", pur non avendo un regista, possiede però, più di altre regioni ad economia diffusa, una grande capacità di *autoregolazione* che ha consentito al sistema locale di adattarsi, superando anche grosse crisi. Queste alte performance sono spesso utilizzate ancora oggi come argomentazione forte da politici e dirigenti regionali per sostenere l'inutilità di ogni attività di programmazione dello sviluppo regionale:

L'economia va sempre più veloce della politica, pertanto alla politica non resta che accompagnare le tendenze rilevate nel mercato regionale³¹.

L'idea diffusa, insomma, è che il documento di programmazione debba contenere una sorta di visione anticipatrice delle tendenze economiche a cui si possa attribuire, o meno, il merito del successo economico della regione, piuttosto che costituire invece un documento politico di coordinamento dell'azione regionale. Tuttavia, va ribadito,

²⁸ La scelta di "recintare" il processo innovativo entro poli tecnologici specializzati non sembra però essere adeguata per un contesto ad economia diffusa come quello del Veneto in cui le informazioni relative all'innovazione circolano attraverso le reti informali su tutto il territorio.

²⁹ Il NEST fa capo all'organizzazione in rete realizzata da Veneto Innovazione S.p.A con finanziamento dei Fondi strutturali europei per le aree Obiettivo 2 (Docup 1997/99).

³⁰ A testimonianza della difficoltà di rilanciare l'attività di programmazione regionale, il Prs del 2007 vedrà la luce solo sei anni dopo l'attivazione della nuova normativa (a causa di una tensione non risolta tra Giunta e Consiglio regionale): pensato in una fase di espansione economica del "Terzo Veneto", il documento è diventato presto obsoleto con il sopraggiungere della crisi del 2008 e di quella seguente nel 2011 e, soprattutto, con la nuova programmazione dei Fondi strutturali 2007-2013.

³¹ Intervista al Segretario regionale alle Attività Produttive, Istruzione e Formazione, dell'8 luglio 2008.

il PRS è (invece) un documento politico di indirizzo, che andrebbe valutato per la sua capacità di coordinare le azioni di *policy* della Regione nel suo complesso. Più che il contenuto in sé, ciò che conta quindi è il *processo* con cui esso viene costruito e il grado di consenso politico che si è stati in grado di costruire attorno agli indirizzi di *policy* in esso contenuti, tra le diverse Direzioni regionali, tra Giunta e Consiglio e tra Regione, Enti locali e *stakeholders* locali.

Sembra invece che, nel caso del Veneto, economia e politica parlino lingue del tutto diverse e costituiscano, in certi casi, due mondi poco comunicanti tra loro, tanto da far sostenere pubblicamente a diversi dirigenti e politici regionali che l'attività di programmazione risulti essere sostanzialmente inutile.

Tuttavia, se è vero che questa dicotomia tra pubblico e privato non sembra aver costituito finora un problema per lo sviluppo economico, è anche vero che questo "modello" oggi sembra presentare diversi problemi di sostenibilità in un contesto di globalizzazione dell'economia che costringe le piccole imprese a modificare le proprie strategie di produzione e commercializzazione (Corò 1995).

Un utile esempio della diversa capacità di interazione tra pubblico e privato nelle politiche per lo sviluppo locale delle due Regioni è dato dai servizi reali alle imprese. Per servizi *reali*, o servizi alla produzione (contrapposti all'erogazione di fondi di incentivo alla produzione), si intende una vasta gamma di servizi, volti ad incidere direttamente sulle variabili strategiche di aggiustamento strutturale delle imprese, che va dalle tecnologie dell'informazione, alla ricerca e sviluppo, dalla formazione professionale al controllo della qualità, ma anche all'offerta di infrastrutture come i trasporti, le poste, le telecomunicazioni.

I 'servizi reali' sono allora identificabili come quelle attività di servizio il cui utilizzo comporta modifiche strutturali e non transitorie nell'organizzazione della produzione di un'impresa. In altre parole l'adozione di tali servizi da parte di un'impresa agevola un cambiamento strutturale quale la ristrutturazione del processo, la differenziazione dei prodotti o un mutamento nell'estensione del mercato. (Bellini, Giordani, Pasquini 1991, p. 223).

Nell'area veneta i servizi alle piccole imprese che offrono assistenza soprattutto per l'innovazione tecnologica e lo sbocco nel mercato internazionale, vengono forniti da una pluralità di soggetti che vedono in prima fila le Camere di Commercio provinciali, il Centro Estero del Veneto (a cui partecipano, oltre alle sette Camere di Commercio del Veneto, le Associazioni imprenditoriali, Istituti di credito e la Regione Veneto, in collegamento con la rete di Eurosportelli) e le Associazioni provinciali degli Industriali (come per esempio il Conexport di Confindustria a Treviso). A queste si sono affiancate, negli anni Novanta,

alcune società a capitale misto, come la Simest S.p.a.³² (istituita dalla legge 100/90), la Finest S.p.a. e l'Informest³³ (istituite con la legge 19/91 sulle "aree di confine") che coprono l'intera area del Nord Est. Tra i servizi reali alle imprese presenti sul territorio regionale risultano però relativamente più richiesti, soprattutto dalle PMI, quelli forniti prevalentemente da associazioni di categoria, consulenti privati (commercialisti) e Camere di commercio e riguardano essenzialmente servizi di *adempimento* come per esempio:

- adempimenti amministrativi e fiscali
- adeguamento a normative
- gestione e direzione di impresa
- certificazione di qualità
- approvvigionamento di materie prime;

meno richiesti sono invece i servizi orientati allo sviluppo vero e proprio, in senso *strategico e innovativo*, come quelli relativi a:

- informazione e aggiornamento
- formazione³⁴
- innovazione, ricerca e sviluppo.

Come è emerso anche dalle interviste effettuate, la domanda di servizi reali da parte delle PMI venete è però, nel suo complesso, decisamente scarsa. Se è comprensibile, da un lato, lo scarso utilizzo dei servizi offerti dagli enti a livello nazionale³⁵, poiché la logica che sottende all'attività degli imprenditori locali è molto lontana da quella che governa gli enti pubblici nazionali, dall'altro è pur vero che l'erogazione di un servizio che offre un "bene pubblico" così fondamentale per la sopravvivenza e lo sviluppo delle PMI nel nuovo contesto globale, visti gli alti costi che comporta, non può essere lasciato alla spontaneità del mercato senza che questo comporti gravi ripercussioni sul piano sociale oltre che economico. Tuttavia il mercato ha certamente tempi più ra-

³² La Simest S.p.a. è una società finanziaria di sviluppo a partecipazione pubblica e privata, fondata nel 1990 specializzata nella promozione e costituzione di *joint venture* all'estero. Azionista di maggioranza è il Ministero per il Commercio con l'Estero, seguito da Mediocredito Centrale. Le rimanenti quote sono state sottoscritte da aziende di credito, istituti finanziari nazionali e associazioni imprenditoriali come per esempio la Federazione degli Industriali del Veneto

³³ La legge 19/1991 per le "aree di confine" ha dato vita a due principali strumenti operativi per rispondere alle esigenze segnalate dalle imprese e dal sistema economico del Nordest: la Finest è una società finanziaria per gli investimenti nell'Europa Centrale ed Orientale, con sede a Pordenone; la Informest è un centro servizi dedicato alle PMI che si rivolgono a quei mercati, con sede a Gorizia.

³⁴ Sul tema della formazione continua per i lavoratori, anche attraverso i Fondi interprofessionali, cfr. Messina (2012b).

³⁵ Tra i principali enti pubblici che svolgono questo compito vi sono: la S.A.C.E., una società di assicurazione dei crediti all'esportazione istituita con la l.22/1977 (legge Ossola); l'ICE (Istituto Nazionale per il Commercio Estero) controllato dal Ministero per il Commercio Estero.

pidi rispetto all'attore pubblico, specialmente se quest'ultimo si muove con una logica di regolamentazione amministrativa, e il *fattore tempo*, per il modo di regolazione operato dalle rete comunitaria, diventa un elemento strategico decisivo. Questa dinamica può aiutare a spiegare perché il dato emergente non sia tanto quello di una mancanza di offerta di servizi, quanto quello di una carenza di domanda: l'offerta, cioè, non incontra la domanda potenziale.

L'ostacolo maggiore che impedisce alle PMI venete di usufruire dei servizi reali alle imprese sembra essere essenzialmente di tipo culturale. Come è stato messo in luce, infatti, da un'intervista a un dirigente della Cassa di Risparmio del Veneto:

I piccoli e medi imprenditori locali, privi per la maggior parte di una cultura commerciale adeguata, diffidano spesso del soggetto terzo che li affianca. Pertanto preferiscono arrangiarsi e trovare da soli nuove occasioni di investimento. Ma è proprio questa mentalità del "fai da te" che bisogna al più presto superare, se vogliamo confrontarci in un mercato sempre più globale. (Intervista del 20 ottobre 2010) .

Alcune indicazioni utili a comprendere la difficoltà dei piccoli imprenditori veneti a rapportarsi a questa nuova realtà dei servizi alle imprese ci vengono fornite proprio da ricerche specifiche³⁶ sulla *cultura imprenditoriale*, che sono state ampiamente confermate dalle interviste effettuate.

Da una parte, tra i fattori propulsivi che danno luogo alla spiccata propensione imprenditoriale nel Veneto ci sono l'etica del lavoro come autorealizzazione, la propensione al lavoro autonomo, la gestione familiare dell'impresa che mantiene basso il costo del lavoro, la collaborazione tra datori di lavoro e dipendenti che sentono l'impresa come "patrimonio comune". Dall'altra, non meno significativi sono i fattori culturali che rischiano però di nuocere alle piccole imprese nel mutato scenario dell'economia globale: l'individualismo esasperato, la gestione familiare chiusa, l'incapacità di *cooperare orizzontalmente*, la scarsa cultura della delega che rende difficile lo sviluppo di una cultura manageriale e, non ultimo, uno spiccato autocompiacimento localistico che si nutre del mito dell'imprenditore del Nordest "che si è fatto da sé", senza l'aiuto della politica e delle istituzioni politiche locali o statali (Pozza 1999) .

Una interessante differenza rispetto ai distretti industriali 'rossi' sembra essere riscontrabile, infatti, proprio in una diversa cultura della cooperazione in senso *orizzontale* (cioè tra imprenditori nella stessa fase di filiera, contrapposta alla cooperazione *verticale* tra operatori di fasi

³⁶ Cfr. Stella (1996); Gasparini (1999); Pozza (1999); cfr. inoltre i sondaggi dell'Istituto Poster di Vicenza richiamati in Diamanti e Marini (2000).

diverse della stessa filiera). Come è noto, gli studi sui distretti industriali (Becattini 1987; Dei Ottati 1995) hanno messo in luce come la caratteristica degli imprenditori che operano nei distretti sia quella di riuscire a far convivere competizione e cooperazione, riproducendo quel capitale sociale di fiducia e regole condivise che permettono di abbassare i costi di transazione per tutto il distretto. Ebbene, se si tiene conto della componente subculturale antistatalista, centrata sul “privato economico”, la cooperazione come valore mentre è coerente con la subcultura rossa, ma anche con la cultura cattolica, non lo è invece con quella imprenditoriale della campagna industrializzata veneta, che tende a riconoscersi pertanto prevalentemente nei *beni di club*³⁷. Il contesto culturale veneto sarebbe, quindi, caratterizzato da questa doppia anima che corrisponde a due mondi distinti e separati visualizzabili nelle diverse reti che implementano le politiche sociali (associazionismo cattolico e volontariato), che conducono alla produzione di servizi alla persona come “beni comuni”, e le politiche industriali (associazionismo di categoria e *reti informali* tra imprese) che conducono alla produzione di servizi all’impresa come *bene di club*.

Un altro mito ricorrente tra gli imprenditori veneti è l’idea di *pubblico* (inteso come statale) = *inefficienza* che rende piuttosto problematica la relazione tra imprese e interlocutori politici. La prima e immediata conseguenza di questa “mancanza di fiducia”, di diffidenza verso ciò che è pubblico, è l’impossibilità di lavorare a grandi progetti di sviluppo locale che richiedono la partecipazione di tutti: la collaborazione, se c’è, è di convenienza reciproca, sui piccoli problemi che di volta in volta si presentano. Su questo rapporto tra pubblico e privato si inseriscono, non tanto le Camere di Commercio quanto, piuttosto, le associazioni di categoria che sono i soggetti a cui viene data maggiore fiducia e a cui vengono spesso attribuiti anche compiti di rappresentanza politica. È attraverso queste istituzioni intermedie che si sono affermati, infatti, i servizi reali alle imprese che hanno avuto più successo, questo perché sono gli unici ad avere le informazioni sulla domanda reale.

Proprio la combinazione di questi due miti, il *self made man* e l’idea di “pubblico (statale) = inefficienza”, richiama la componente antistatalista della subcultura bianca, centrata sul privato economico, distinguendola dalla componente cattolica, centrata sul valore della solida-

³⁷ Il concetto di *beni di club*, elaborato da J. Buchanan (1965), come “bene escludibile e non rivale”, trova applicazione anche nell’ambito degli studi sui sistemi produttivi locali di PMI. Esso sta ad indicare una categoria di beni collettivi, condivisi da una cerchia ristretta di individui, o di imprese, e quindi da una *rete chiusa* di soggetti. Condizione di successo dei *beni di club* è quella di trovare una dimensione ottimale del club per ottimizzare la distribuzione dei costi di gestione, evitando al tempo stesso il sovraffollamento che genera rivalità. Sulla differenza tra bene pubblico, bene comune e *bene di club* si veda in particolare quando specificato nel capitolo conclusivo (tab. 8.2) e in Messina (2012c).

rietà e della cooperazione (privato sociale). Proprio la coesistenza di queste due componenti (privato economico e privato sociale) se, da un lato, costituisce oggi la principale caratteristica del modo di regolazione del Veneto, affidato a reti comunitarie fatte di più circuiti, non sempre comunicanti tra loro, dall'altra costituisce anche il principale limite per la competitività del territorio verso l'esterno: manca infatti la "capacità di fare sistema", di costruire integrazione attraverso una interazione cooperativa tra imprese e istituzioni politiche, regionali, ma anche statali ed europee, diversamente da quanto accade nell'ambito delle politiche sociali. Nell'ambito della regolazione dello sviluppo locale delle PMI prevale, infatti, esclusivamente il modello istituzionale e culturale di tipo *aggregativo*.

L'unica istituzione politica che gli imprenditori veneti sentono loro vicina e con cui riescono ad identificarsi è il Comune, soprattutto se piccolo, spesso governato da un imprenditore o da un suo rappresentante. Se l'istituzione della Provincia viene da molti piccoli imprenditori e artigiani percepita come "ente inutile", con un significativa differenza per il caso di Treviso (Liverta, Zagato 2009; Jori 2009), la Regione viene percepita invece come "molto lontana" anche perché viene identificata con Venezia "la Dominante", la quale storicamente non gode di buona fama nell'entroterra veneto fin dai tempi della Repubblica di S. Marco. Questo elemento ci induce a sostenere che probabilmente l'estensione della capitale regionale da Venezia città, a un'area metropolitana più ampia che comprenda anche Padova, polo del terziario avanzato della Regione, potrebbe offrire nuove risorse simboliche di governabilità per un sistema regionale che ha bisogno di modernizzarsi anche sul piano logistico, oltre che culturale e simbolico³⁸.

Dalle interviste effettuate, colpisce il fatto che sulla Regione la maggioranza degli imprenditori non sappia esprimere un giudizio perché non è informata delle scelte di politica industriale né di eventuali finanziamenti né di servizi offerti. Quando il giudizio viene espresso si fa fatica a distinguere il giudizio dal pregiudizio poiché la Regione viene valutata «in ritardo su tutto» e «dannosa quando si pone in alternativa alle associazioni di categoria».

Dato questo scenario, non può meravigliare il fatto che l'offerta di servizi reali alle imprese in Veneto faccia capo essenzialmente alle associazioni di categoria, ai consulenti privati (commercialisti e affini) e alle Camere di Commercio (molto meno). Manca invece, quasi del tutto, il soggetto pubblico che compare solo come aiuto di tipo finanziario³⁹,

³⁸ In questa direzione può essere letto il progetto di *area metropolitana* della PA-VE che dovrebbe collegare Venezia a Padova, come previsto anche dal Piano Territoriale Regionale di Coordinamento (Dgr. 2587 del 7 agosto 2007). A questo riguardo cfr. anche quanto detto nel capitolo IV e in Messina (2008).

³⁹ L'aiuto finanziario non fa parte, però, dei servizi "reali" alle imprese che riguardano

soprattutto per l'innovazione tecnologica, con politiche rivolte essenzialmente a singole imprese. Ma anche in questi casi l'interesse per i finanziamenti pubblici è molto basso perché le procedure sono troppo complicate e i finanziamenti lenti ad arrivare, sia quelli statali sia quelli regionali.

L'antistatalismo e la scarsa disponibilità a rispettare le normative, soprattutto fiscali, può contribuire a spiegare, inoltre, la riluttanza dei piccoli imprenditori a usufruire dei servizi di consulenza e di aggiornamento. A questo proposito non va dimenticato che proprio dalla campagna industrializzata veneta sono emerse quelle forme di protesta fiscale (Life) e di contrapposizione aperta allo Stato centrale, giudicato vessatorio e "succhia-sangue", a volte confluite nella Lega Nord e nella Liga Veneta, a volte degenerate in atti dimostrativi e simbolici come l'occupazione del campanile di S. Marco nel 1997 da parte di un drappello proveniente dalla "campagna"⁴⁰.

Dalle interviste effettuate, il giudizio sui servizi pubblici alle imprese è molto critico ma, soprattutto, emerge una propensione davvero scarsa ad utilizzare tali servizi. I servizi alle imprese, più in generale, non sono percepiti come una necessità strategica, anzi, per la cultura del (piccolo) imprenditore veneto è estremamente difficile accettare interventi o aiuti esterni, anche per il timore di un controllo politico o fiscale. D'altra parte l'esigenza di avere servizi informativi individualizzati ed efficaci si scontra spesso con la standardizzazione dell'offerta tipica dei servizi pubblici. Accade così che sono gli stessi imprenditori più intraprendenti a diventare il vero punto di riferimento per gli altri che tendono ad imitarne le scelte (reti informali), mentre per il servizio pubblico rischia di innescarsi una sorta di circolo vizioso per cui la scarsa domanda di servizi induce scarse motivazioni all'innovazione delle strutture di servizio che, a loro volta, continuano a produrre servizi percepiti a scarso valore aggiunto.

Ciò che colpisce dei risultati delle ricerche condotte su questo tema e confermate dalle interviste effettuate non è, insomma, tanto la mancanza di interventi regionali di sostegno alle imprese, che non sono però di tipo strutturale, ma il giudizio che ne danno gli imprenditori: l'opinione, cioè, che i servizi alle imprese siano "irrilevanti" e che le

essenzialmente servizi di consulenza di altro genere. Gli aiuti finanziari riguardano essenzialmente la legge statale Tremonti, sugli incentivi per il reinvestimento degli utili, e la Legge Sabbatini sul rinnovo dei macchinari. Sulle numerose leggi regionali del Veneto che hanno agevolato l'accesso al credito per le PMI, cfr. Regione Veneto, Giunta Regionale, Settore Secondario, *Attività della Giunta regionale. Periodo 1995-1999*, Venezia, febbraio 2000.

⁴⁰ Fabio Padovan, imprenditore, esponente e fondatore della Life, è stato candidato alla presidenza della Regione per la VII legislatura con la lista Fronte Marco Polo, raccogliendo l'1,7% dei voti.

imprese “di successo” si siano sviluppate da sole, senza alcun tipo di supporto pubblico (cioè statale).

La difficoltà dell'operatore pubblico di intervenire in un contesto locale così caratterizzato è evidente. In assenza di una domanda politica generale ed esplicita, lo stile di governo locale non interventista sembra essere perciò il più congruente e spiega probabilmente la matrice d'origine del modo di regolazione che predomina nella campagna industrializzata del Veneto. Tuttavia gli effetti prodotti, nel lungo periodo, da una sostanziale assenza di regolazione pubblica dello sviluppo locale, che vada oltre l'orizzonte limitato del campanile comunale, si ripercuotono oggi negativamente sulla competitività di tutto il territorio regionale. La necessità di programmare lo sviluppo locale, passando da politiche di incentivo alle singole tipologie di impresa, a una strategia di valorizzazione logistica del territorio regionale, sta diventando ora imprescindibile (Corò, Rullani 1998).

La risposta, significativamente, sembra arrivare ancora una volta, più dalle associazioni di categoria, che tendono, da una parte, a consorziarsi sia per l'attività di ricerca e informazione sul territorio, sia per l'erogazione di servizi alle imprese e, dall'altra, a trasformarsi in *lobby* in grado di partecipare alla regolazione politica dello sviluppo locale, o a partecipare direttamente alla gestione del potere politico esprimendo candidature più o meno autorevoli⁴¹. Lenta e poco visibile è invece la risposta dell'Ente Regione che sembra mancare di una visione strategica dello sviluppo locale ma, soprattutto, di quelle risorse di legittimità necessarie per costituire un centro regolatore, al punto che oggi sembra difficile poter parlare, in questo caso, di non interventismo come “strategia” del governo locale bianco; esso risulta essere piuttosto un “effetto” del modo di regolazione, cosicché sembra più probabile che “le politiche” (non interventiste) abbiano prodotto “la politica” del governo locale⁴² e non viceversa.

Le indicazioni europee contenute nei documenti di programmazione richiesti dall'UE per le politiche regionali dei Fondi strutturali hanno costituito, per tutti gli anni Novanta, le uniche linee di programmazione per le azioni di *policy* orientate allo sviluppo locale della Regione Veneto, mentre i documenti di programmazione regionale a cui l'amministrazione si riferiva erano ancora quelli stilati prima della caduta del Muro di Berlino: il PRS 1988-90 e il PTRC 1991, ritenute dai dirigenti intervistati come «ancora molto attuali». Dalle interviste

⁴¹ Nelle elezioni regionali per la VII legislatura diversi candidati provenivano dal mondo delle associazioni di categoria: per fare solo qualche esempio, Antonio Peloso Presidente dell'UPA di Padova, candidato per FI; lo stesso Galan, rieletto Presidente della Regione, ex dirigente di Fininvest.

⁴² Sull'incidenza dei settori di intervento delle politiche pubbliche sulla determinazione della politica e sulla dimensione della *policy communities* cfr. Lowi (1964) e in sintesi Allum (1997, p. 411-13).

condotte nella primavera 2000 colpisce la conoscenza sostanzialmente sommaria dei problemi che i sistemi produttivi locali devono affrontare di fronte alla sfida della globalizzazione e, di conseguenza, la mancanza di una strategia di azione coordinata sul piano regionale. Rifacendosi ai documenti di programmazione citati, i dirigenti e funzionari regionali preposti alla programmazione riuscivano, abilmente, a ricavare dalla loro interpretazione quegli elementi che il dibattito corrente sullo sviluppo delle PMI e dei distretti industriali, che nel frattempo si era evoluto, considerava fondamentali per lo sviluppo locale come: l'internazionalizzazione, l'innovazione tecnologica, la formazione, la certificazione di qualità, l'accesso al credito e l'animazione economica. Uno sforzo lodevole che però non era sufficiente a dare vita a *policies* adeguate per sostenere le PMI dei distretti industriali storici, oggi orientati verso la costruzione di reti di impresa sovralocali.

Tornando ad analizzare, a distanza di dieci anni, la dinamica del modo di regolazione regionale dello sviluppo locale, bisogna distinguere almeno due diverse fasi:

a) il quindicennio di governo Galan, in cui la Segreteria generale alla programmazione affidata a Rasi Caldagno (2005) ha cercato di rilanciare l'attività di programmazione nella prospettiva europea, rilanciando in parallelo la Direzione Statistica e predisponendo diverse politiche innovative, come per esempio quelle per la *governance* del territorio (L.r. 11/2004), per la promozione e il coordinamento della ricerca scientifica e dell'innovazione del sistema produttivo regionale (L.r. 5/2007) e per il sostegno dei distretti produttivi di PMI (L.r. 8/2003), su cui tornerò nel prossimo capitolo;

b) dal maggio 2010, con il primo governo regionale leghista del Presidente Zaia, nonostante la faticosa approvazione del nuovo Statuto regionale del Veneto che vedrà la luce solo nel 2012 (L.r. del 17 aprile 2012, n.1), questo processo di innovazione istituzionale e di europeizzazione della Regione sembra essersi in buona misura bloccato. Si deve constatare pertanto una sostanziale persistenza del modo di regolazione tradizionale di matrice "antistatalista" che, al di là di ogni retorica e nonostante l'esigenza di individuare strategie di azione che ridiano forza al livello di governo regionale, sembra tornato ad essere ancora quello dominante.

5.4.2 Programmazione e Centri di servizi reali alle imprese in Emilia Romagna

Del tutto diversa risulta essere, invece, l'esperienza dell'Emilia Romagna. Se nel caso del Veneto il ruolo della Regione è risultato del tutto marginale per la definizione del modo di sviluppo locale, nel caso

emiliano-romagnolo, al contrario, il ruolo giocato dalla Regione risulta essere di un certo rilievo per le politiche industriali che hanno caratterizzato lo sviluppo locale del “modello emiliano”, grazie alla scelta del metodo della programmazione sostenuto dallo strumento del bilancio regionale poliennale (art. 4, 6 e 7 del primo Statuto regionale).

La chiave di volta che permette alla Regione emiliano-romagnola di intervenire nell’ambito delle PMI è l’art. 62 dello Statuto regionale secondo cui «la Regione, per attività inerenti allo sviluppo economico e sociale o a servizi di rilevanza regionale, può con legge istituire enti o aziende dotati di autonomia funzionale ed amministrativa e partecipazione a società, associazioni o consorzi di enti pubblici». Ciò ha permesso alla Regione di creare due enti multiscopo: uno inerente l’agricoltura, l’altro riguardante lo sviluppo economico e territoriale (l’ERVET), costituiti come S.p.a. con apposita legge regionale (L.r. 44/1973), che operano in attuazione delle scelte compiute in sede di programmazione regionale.

I campi di intervento dell’ERVET⁴³ riguardano in particolare (art. 5 dello statuto di ERVET S.p.a.):

- a) definire, creare e sviluppare aree industriali attrezzate; b) organizzare ed eventualmente gestire i servizi di assistenza tecnico-amministrativa e di formazione dirigenziale; c) promuovere iniziative nel campo della ricerca applicata; d) fornire consulenze e servizi di mercato; e) svolgere assistenza e consulenza creditizia e finanziaria; f) promuovere iniziative e ricerche idonee a sviluppare e aggiornare l’acquisizione tecnica e culturale necessaria alla creazione di imprese capaci di rispondere alle nuove domande del mercato industriale e quindi di consumi pubblici e privati selezionati; g) favorire iniziative economiche in forma associata; h) svolgere indagini, ricerche, elaborazioni, studi, progettazioni per conto proprio e per conto terzi e, in particolare, in attuazione di incarichi, anche esecutivi della Regione Emilia-Romagna.

Negli anni Settanta, in una fase di crescita dello sviluppo produttivo locale, l’attenzione della Regione, e quindi dell’ERVET, viene concentrata sulla costituzione di “aree industriali attrezzate” che assumono forme di autogestione consortile a cui partecipano attori pubblici e privati e a cui viene attribuito il carattere di strumento per il riequilibrio territoriale⁴⁴.

⁴³ L’avvio dell’ERVET viene così ricordato in un’intervista al dirigente regionale Roberto Raffaelli: «Per avviare una politica di sostegno alle piccole imprese negli anni Settanta fu costituito l’ERVET. La legge parlava di Ente Regionale per la Valorizzazione Industriale del Territorio (ERVIT), il governo ce la respinse perché l’industria non era di competenza nostra e noi lo facemmo diventare ERVET, Ente per la Valorizzazione Economica del Territorio; mettemmo come primo presidente un ex prefetto di Bologna; così l’ERVET partì su alcune linee di lavoro precise». Intervista rilasciata il 10 ottobre 2000.

⁴⁴ Come è stato messo in luce, tale strumento «ha assunto in tutte le Regioni a statuto

Negli anni Ottanta, in una fase di crescita qualitativa della produzione locale, l'attenzione della programmazione regionale viene spostata invece verso l'arricchimento dell'ambiente industriale. È in questo periodo che l'ERVET comincia gradualmente a «disimpegnarsi dalle forme consortili per le aree attrezzate e contribuire a creare nuove forme consortili o societarie, volte all'erogazione territorializzata di servizi reali» (Parri 1993, p. 64). Il cambiamento di strategia è particolarmente significativo poiché si propone di coinvolgere, contrariamente a prima, le associazioni di categoria imprenditoriali che dal 1982 entrano a far parte dell'ERVET a pieno titolo⁴⁵.

Il Piano Regionale di Sviluppo poliennale 1982-1985 (dicembre 1982) pone le basi per l'intervento regionale nel campo dei servizi reali alle imprese, attraverso appositi Centri, e mostra al tempo stesso di possedere una lucida consapevolezza della congiuntura critica che attraversa il sistema produttivo regionale, passando da una fase di sviluppo quantitativo ad una di sviluppo qualitativo:

Il nostro sistema produttivo rischia di perdere una competitività che non è possibile affidare ancora alla capacità di adattamento spontaneo della piccola e media impresa, alle vitalità locali, a forme di organizzazione improprie dell'impresa e del lavoro.

Come è stato messo in luce (Parri 1993, p. 65), nel sostenere la necessità di «un salto tecnologico e organizzativo» la Regione mostra di prediligere «una concezione attiva e non meramente reattiva della progettazione delle politiche pubbliche», poiché si tratta di «anticipare le tendenze», piuttosto che di ricorrere a un «tardivo intervento risanatore».

Nascono così i *Centri di servizi reali alle imprese*, rivolti principalmente al trasferimento di nuove tecnologie o alla fornitura di servizi specialistici ad alto valore aggiunto. Tali Centri di servizi, pur sottoposti al controllo dell'ente regionale, risultano essere esterni all'amministrazione locale, sia per le modalità di gestione sia per il reclutamento del personale. Essi costituiscono, quindi, un altro esempio di integrazione/cooperazione tra pubblico e privato che, come abbiamo visto, caratte-

ordinario la valenza di intervento a favore della promozione della piccola e media impresa, nella convinzione che le competenze dell'ente regionale, formalmente limitate all'artigianato, debbano estendersi all'interno dell'ambito dell'industria minore» (Bellini, Giordani, Pasquini 1991, p. 222-23).

⁴⁵ La L.r. 23/1982 pone le basi per un successivo cambiamento dell'art.4 dello Statuto dell'ERVET rendendo possibile la partecipazione delle seguenti organizzazioni degli interessi imprenditoriali: «per la CGIA, la Federazione regionale artigiani Emilia Romagna; per la CNA, il Comitato regionale emiliano-romagnolo; per la Lega nazionale cooperative e mutue, il Comitato regionale Emilia Romagna; per l'API, l'Unione regionale piccole e medie industrie Unionapi; l'Unione regionale emiliano-romagnola delle cooperative e l'AGCI, Associazione generale cooperative italiane». (Parri, 1993, p. 65)

rizza, in modo diverso, per i due contesti regionali, anche i servizi alla persona nello stesso periodo.

È in particolare su quest'ultimo strumento di regolazione dello sviluppo locale, che ha caratterizzato la politica industriale per le PMI negli anni Ottanta, che qui mi soffermerò, poiché proprio attraverso di esso diventa possibile documentare le notevoli differenze che le due Regioni continuano, significativamente, a mantenere nell'ambito del governo dell'economia locale. In breve si può sostenere infatti che, mentre la Regione Emilia Romagna ha considerato i servizi reali come uno strumento importante nella definizione di politiche di sviluppo del territorio, e ciò le ha permesso di intervenire sullo sviluppo locale attraverso programmi mirati e coordinati, la Regione Veneto ha perseguito, invece, quasi esclusivamente politiche di settore, attraverso l'erogazione di fondi (politiche di accesso al credito), in attuazione delle funzioni delegate alle Regioni dallo Stato e dall'UE, concordando, se possibile, gli interventi con le imprese locali, articolati attraverso le associazioni categoria, ma "navigando a vista", senza cioè un progetto coerente e coordinato di sviluppo locale.

La prova di quanto affermato è che, contrariamente a quanto si è visto per le politiche sociali e i servizi alla persona, la Regione Veneto non ha prodotto per i servizi alle imprese alcun intervento significativo paragonabile ai Centri di servizio reali alle imprese prodotti negli anni Ottanta in Emilia Romagna. Al contrario, la Regione Emilia Romagna ha svolto, insieme a un'altra Regione rossa come la Toscana, un ruolo propulsivo nel settore del sostegno alle PMI, costituendosi come Regione-guida a livello nazionale e innescando un processo di comunicazione centro/periferia che ha condotto alla produzione di diversi provvedimenti legislativi a sostegno della PMI: dalla L.n. 317/91 sui distretti industriali⁴⁶, al Decreto Bersani (Dec. Legisl. del 31 marzo 1998, n. 114), alla L. 140/1999. Insomma, contrariamente a quanto si è visto per il Veneto, sembra evidente che, nel caso dell'Emilia Romagna, è stata "la politica" a determinare "le politiche" per lo sviluppo locale⁴⁷ piuttosto che viceversa.

Come è stato messo in luce, l'Emilia Romagna vanta un rilevante primato di iniziativa nell'esperienza dei Centri di servizi alla produzione

⁴⁶ Va notato, a proposito che la legge in oggetto è del 1991, quindi precedente tanto alla fine della Dc quanto al "cambio della guardia" con la vittoria dell'Ulivo del 1996. L'approvazione della legge sui distretti, che rilancia l'esperienza emiliana dei Centri di servizio reali alle imprese, non si può attribuire, pertanto, a un mutato rapporto di rappresentanza degli interessi tra centro e periferia, ma piuttosto al successo dell'esperienza emiliana. Come vedremo nel prossimo capitolo, tuttavia, l'applicazione di questa legge nelle due Regioni farà emergere altre interessanti differenze, poiché riceverà pesanti critiche proprio dall'Emilia Romagna che si rifiuterà di applicarla.

⁴⁷ A proposito dell'incidenza degli stili decisionali (*policy style*) sulla politica (*politics*) cfr. Freeman (1985) e quanto detto da Allum (1997, p. 408-9).

che ha portato a caratterizzare fortemente la politica industriale regionale nei suoi connotati di *reale* [...], *non erogatoria* [...], *territoriale* e *collaborativa* nei confronti dei diversi soggetti operanti nel sistema economico locale. (Leonardi, Nanetti 1991, p. 224, corsivo mio).

La gamma dei soggetti che hanno partecipato alla gestione attiva dei “Centri di servizi reali” è estremamente variegata poiché va dalle associazioni imprenditoriali alle Università, dalle amministrazioni locali alle Camere di commercio e alle singole imprese. Particolarmente significativo è stato però, in questo ambito, il contributo dell’ERVET che ha assunto un ruolo propositivo e da protagonista nell’istituzione di nuove strutture, alcune delle quali caratterizzate dalla trasversalità del servizio offerto (Cossentino 1997). L’offerta dei Centri servizi operanti in Emilia Romagna⁴⁸ comprende una vasta gamma di servizi reali e in particolare:

- attività informative-divulgative
- attività di promozione dell’area
- attività di formazione
- attività di consulenza tecnico-organizzativa e commerciale
- attività di ricerca applicata, collegamento a banche dati e progettazione
- certificazione, controllo di qualità e affidabilità dei prodotti
- modernizzazione di funzioni tradizionali mediante l’utilizzo delle nuove tecnologie elettroniche.

La differenza dell’offerta dei Centri di servizio emiliani rispetto all’offerta di servizi alle imprese delle associazioni di categoria nel Veneto è palese: se in Veneto prevalgono servizi di adempimento, in Emilia Romagna prevalgono invece servizi per lo sviluppo che puntano sull’innovazione in senso strategico.

È particolarmente significativo che, nel caso emiliano-romagnolo, nell’ambito dei servizi reali alle imprese, coesistano due diversi tipi di centri servizi: quelli “distrettuali” (nati su iniziativa di associazioni di categoria, università ecc,) accanto a quelli “regionali” nati su iniziativa di enti locali o di gruppi di lavoro dell’ERVET, che hanno riscosso un diverso grado di successo nell’intercettare la domanda in relazione alla loro vicinanza ai luoghi di insediamento delle PMI. In ogni caso, il

⁴⁸ Tra questi vanno messi in evidenza in particolare: il CERMET (Centro regionale per la ricerca, consulenza tecnologica, verifica qualità prodotti, processi e certificazione dei sistemi di qualità) di S. Lazzaro di Savena (BO), il CESMA (Centro Servizi Meccanica Agricola) di Reggio Emilia, il CITER (Centro dell’Informazione Tessile dell’Emilia Romagna) di Carpi (MO), il Laboratorio Analisi Tessili di Carpi (MO), il QUASCO (Centro Servizi Qualificazione e Sviluppo delle Costruzioni) di Bologna, l’Artigianfidi di Reggio Emilia e l’ASTER (Agenzia per lo Sviluppo Tecnologico dell’Emilia Romagna) di Bologna. Gli indirizzi e la gamma di servizi offerti dai Centri operanti nella Regione si possono reperire nel sito web: www.ervet.it

coinvolgimento delle organizzazioni degli interessi imprenditoriali regionali è stato cruciale sia per il successo dell'iniziativa sia per l'efficacia dei servizi forniti complessivamente dai Centri. Nei primi anni Ottanta, dopo appena quattro anni, quando si vara il Programma Regionale di Sviluppo 1986-88, sono già operanti ben sei Centri per i servizi reali e, cosa ancora più importante, il consenso riscontrato per il disegno di intervento misto pubblico-privato, tanto tra gli imprenditori della regione, quanto tra gli economisti come Sebastiano Brusco (1984) e il centro di ricerca Nomisma di Bologna, sembra essere completo⁴⁹.

In questo clima di maggiore consapevolezza teorica e di maggior consenso, il Programma 1986-1988 si occupa di "qualificazione dell'apparato produttivo" concentrandosi sul concetto fondamentale di "ambiente industriale" inteso come «l'insieme di risorse, di opportunità, di vincoli sui quali può agire l'operatore pubblico». Questa "attenzione al contesto" entro cui operano le imprese motiva un intervento mirato alla creazione di "un ambiente per lo sviluppo" attraverso la creazione di servizi reali di cui, si ritiene, la Regione debba farsi carico, tanto più in un contesto come quello emiliano-romagnolo dove lo sviluppo del terziario è ancora in ritardo rispetto sia ad altre regioni, come la Lombardia, sia alle esigenze di un sistema produttivo postindustriale. Sulla base di questi elementi il *Programma innovazione* punta ad «una estensione e ulteriore qualificazione dell'attività dei Centri».

Nel 1988, allo scadere del Programma Regionale di Sviluppo, la Regione Emilia Romagna disporrà di dieci Centri di servizi reali funzionanti sul territorio e, cosa più significativa, il settore terziario dei servizi al sistema produttivo si è notevolmente accresciuto se è vero, come si può ricavare dai dati INPS⁵⁰, che i lavoratori dipendenti occupati nel settore dei servizi al sistema produttivo sono cresciuti, tra il 1982 e il 1987, di ben il 35%.

La politica dei Centri di servizi alle imprese in Emilia Romagna viene considerata senz'altro una delle esperienze più singolari ed impor-

⁴⁹ A questo proposito S. Brusco sostiene: «Sarebbe assai utile provvedere ad una ricognizione del tessuto industriale regionale, individuando le aree nelle quali sarebbe utile costruire un centro servizi. Sarebbe utile, cioè, costruire una mappa dei centri da costruire, distinguendo i centri alla luce dell'esperienza già fatta, fra centri con finalità generali, come il Citer e il Cesma, e centri tecnici come il Centro Ceramico [...]. Ma, dopo aver ribadito l'opportunità di una mappa sulla quale l'ERVET, per conto della Regione, possa programmare i suoi interventi futuri, occorre anche affermare la necessità di porre in essere strumenti legislativi che prevedano un contributo per quegli imprenditori che, autonomamente, decidessero di costruire un consorzio che operi come centro di servizio» (1984, ora in 1989a, p. 185).

⁵⁰ Non si vuole sostenere che tra gli investimenti sui Centri servizi e l'aumento dell'occupazione del terziario ci sia una relazione diretta di causalità, ma che certamente l'avvio dei Centri servizi ha contribuito ad accelerare il processo di terziarizzazione. Cfr. Osservatorio del Mercato del Lavoro dell'Emilia Romagna, *Rapporto annuale*, F. Angeli, Milano 1989.

tanti di politica industriale in Italia, per almeno due ordini di motivi. In primo luogo, come è stato messo in luce a questo proposito:

Il carattere dell'intervento ha rappresentato uno stacco positivo dalla prassi di erogazioni finanziarie sulle quali si è fondato il 'modello spartitorio' che ha invece connotato il rapporto tra stato ed industria nell'Italia del dopoguerra. (Bellini, Giordani, Pasquini 1991, p. 235).

In secondo luogo, è stata sottolineata l'importanza dell'

l'elemento della *concertazione tra pubblico e privato* che assume rilevanza, specialmente in una regione dal colore politico dell'Emilia Romagna [...]. Al PCI 'amministratore' in Emilia Romagna sarebbe dunque riuscita concretamente quella esperienza di apertura verso il campo 'borghese' (attestato attorno agli istituti di credito, alle Camere di commercio, alle associazioni imprenditoriali, alle cooperative 'bianche') che è invece fallita a livello nazionale. (Parri 1993, p. 79, corsivo mio).

Tuttavia, è importante tener conto, per la nostra ricerca comparata, che le esperienze maturate nei Centri (soprattutto quelli di maggior successo, come per esempio il CITER di Carpi) non sono tanto il frutto di un'astratta strategia di programmazione della Regione, ma piuttosto sono il risultato dell'interazione collaborativa tra i vari attori che partecipano allo sviluppo locale, e soprattutto distrettuale, emiliano: insomma, sono più il risultato di un processo di *governance* locale, di programmazione negoziata⁵¹, che di una regolazione pubblica di tipo gerarchico *top-down*. Inoltre, se gli attori coinvolti fanno parte di quella *industrial atmosphere* che caratterizza i distretti marshalliani e che non può essere facilmente riproducibile in contesti diversi, allora si può ritenere che l'esperienza dei centri di servizio del "modello emiliano", proprio per questo insieme di ragioni, sia difficilmente esportabile al di fuori dei suoi confini relazionali e culturali con una semplice azione di *policy*.

La comparazione con il caso Veneto costituisce un esempio eloquente di questa difficoltà: oltre a una differenza nei tempi di sviluppo dei due sistemi produttivi regionali, i fattori specifici delle diverse culture locali hanno fatto sì che la stessa *policy*, implementata attraverso la L. 317/1991 (cfr. capitolo vi), ottenesse riscontri sul territorio del tutto diversi⁵².

⁵¹ Va ricordato, a questo proposito, l'importante contributo che i Centri servizi emiliani hanno dato, partecipando all'attività di programmazione negoziata, al progetto Nord/Sud avviato dalla Regione Emilia Romagna orientato alla costruzione di reti lunghe tra imprese emiliane e delle regioni del Sud. Cfr. Degli Esposti 1999a; 1999b.

⁵² Non è un caso, inoltre, che mentre per l'Emilia Romagna sia prevalsa un'analisi dell'offerta di servizi (sovrabbondanti) da parte dei Centri di servizio regionali, nel

È però estremamente difficile dare una valutazione precisa delle performance dei Centri servizi emiliani. Come è stato messo in luce (Belini, Giordani, Pasquini 1991, p. 236): «può risultare fuorviante voler sintetizzare in indici semplificati il grado di successo dei centri». Utilizzare, per esempio, parametri aziendalistici, come l'autofinanziamento, finisce di fatto per «confliggere con la natura 'pubblica' dell'intervento, destinato a sobbarcarsi costi e rischi che le attività private non sono in grado di sostenere». Esistono inoltre difficoltà oggettive dovute alla elevata eterogeneità delle esperienze che risultano essere difficilmente comparabili per i tempi di attivazione, la diseguale velocità del loro consolidamento e radicamento, i diversi livelli di diffusione nel territorio, di consenso e di abilità manageriali.

Ciò che però è possibile affermare è che la concentrazione dell'offerta dei servizi avviene lungo le grandi direttrici di agglomerazione urbana, come la Via Emilia (Sforzi 1997b), ed è tanto più accentuata quanto più è accentuato il sistema metropolitano e quanto maggiore è il ruolo attrattivo della località centrale: negli otto Comuni capoluogo di provincia è presente il 68,4% delle unità locali della Regione, mentre il Comune di Bologna, da solo, concentra il 31,3% dell'intera offerta regionale (Biagioli, Garroia, Lugli, Tugnoli 1993, p. 28). Questi dati vanno collegati alla specificità del modello di sviluppo urbano regionale (cfr. capitolo IV), caratterizzato dalla continuità fra città e campagna la quale tende a gravitare sui centri urbani principali lungo la Via Emilia e soprattutto su Bologna. Tali dati, tuttavia, sono anche indicativi di un'offerta di servizi pubblici gestiti a partire prevalentemente dai centri urbani, non sempre vicini alle PMI, ma in linea con la tendenza a concentrare i servizi del terziario avanzato nei poli urbani.

Attraverso lo strumento dei Centri di servizio è stata ulteriormente potenziata anche la ricerca per l'innovazione tecnologica. La costituzione dell'ASTER (Agenzia per lo Sviluppo Tecnologico dell'Emilia Romagna) di Bologna risponde all'esigenza di istituire un luogo di incontro, promosso dalla Regione, che mette in comunicazione i diversi soggetti che operano nel sistema regionale della ricerca e dell'innovazione in riferimento alle esigenze delle PMI, avvicinando così due mondi tradizionalmente molto lontani: quello dell'artigianato e delle piccole imprese con quello della ricerca universitaria. Il Centro ha attuato inoltre un riposizionamento strategico in riferimento al V Programma Quadro di Ricerca e Sviluppo dell'UE, e sviluppato negli anni successivi, valorizzando le competenze acquisite nella relazione con il mondo delle

Veneto è prevalsa invece un'analisi della (scarsa) domanda degli stessi servizi da parte delle imprese alle associazioni di categoria. Un'asimmetria che è significativamente correlata sia al diverso modo di implementare la *policy* sul territorio e, quindi, al diverso tipo di dati disponibili sia, soprattutto, ai diversi committenti delle ricerche condotte in questo ambito: la Regione e i Centri servizio in Emilia Romagna, le Associazioni di categoria in Veneto.

PMI ed entrando a far parte di una rete più ampia di relazioni grazie al progetto VERNE.

Il progetto VERNE (*Virtual Emilia Romagna Network for the European Research*), avviato con la delibera reg. n.327 del 16.12.96, risponde all'esigenza di costituire una rete tra Università e Istituti di ricerca presenti nel territorio regionale. Esso coinvolge le Università di Bologna, Ferrara e Modena, la Regione, le Associazioni degli Industriali della Provincia di Bologna, l'ASTER, il *Relay Centre IRENE* e il Tavolo Regionale dell'Imprenditoria con l'obiettivo, da un lato, di costruire una rete in grado di stimolare l'incontro tra domanda e offerta regionale di innovazione tecnologica e, dall'altro, di agevolare l'accesso ai programmi di ricerca regionali, nazionali ed europei per favorire un processo di internazionalizzazione delle attività di ricerca⁵³ (Manicardi 1997).

Una rilettura dell'esperienza dei Centri servizi arriva, come vedremo meglio nel capitolo VI, dal Piano triennale per le Attività produttive 1999-2001 che propone una chiave di lettura ritenuta più adatta a rappresentare la varietà dei sistemi produttivi locali della Regione, mettendo in discussione la definizione stessa del concetto di "distretto industriale" costruito attraverso gli indicatori definiti dalla L. 317/91 e dal decreto attuativo, proponendo l'individuazione di una pluralità di tipi di sistemi locali: *cluster* settoriali, sistemi articolati a filiera⁵⁴, distretti industriali ecc. L'idea che bisogna ripensare radicalmente alle politiche per le PMI in un'ottica che superi un concetto ristretto e standardizzato di distretto industriale è, al tempo stesso, anche una forma di autocritica nei confronti delle stesse scelte di politica industriale a favore delle PMI operate dalla Regione Emilia Romagna negli anni precedenti. L'obiezione principale riguarda proprio i Centri di servizi reali alle imprese⁵⁵ che, col senno di poi, avrebbero puntato troppo sugli aspetti tecnici di assistenza e consulenza, e troppo poco sulle componenti manageriali. La crisi del distretto di Carpi (Censis 2000), che alla fine degli anni Novanta fa registrare un -40% di occupazione, è presa come esempio dell'insufficienza di questa *policy*: la mancanza di un'impresa leader⁵⁶ sembra giocare infatti a sfavore della competitività del

⁵³ Questo obiettivo viene perseguito attraverso la costruzione, da un lato, di una banca dati delle imprese che si configurano come potenziali fruitori (domanda) e, dall'altro, di una banca dati relativa alla ricerca (offerta) per dare maggiore visibilità alle competenze e al patrimonio di conoscenze per l'innovazione presente nel territorio regionale. Cfr. Manicardi (1997).

⁵⁴ Vengono individuate 6 grandi filiere regionali che spiegano il 90% dell'export: 1) agro-industriale; 2) motoristica; 3) sistema moda; 4) costruzioni (piastrella, chimica, meccanica, ecc); 5) legno; 6) industria della salute (cliniche specializzate, biomedica, protesi ortopediche, diagnostica).

⁵⁵ Mi riferisco in particolare alla presentazione del PTAP fatta da Silvano Bertini presso l'Università di Padova, 27 marzo 2000.

⁵⁶ In realtà la questione è piuttosto controversa poiché il formarsi di un'impresa leader costituisce, di per sé, un cambiamento degli equilibri del distretto che non va sempre

distretto, il netto declino delle esportazioni indica infatti che l'esistenza di tanti capifila non è sufficiente a garantire le potenzialità del distretto su un mercato che si va facendo sempre più globale.

La valutazione critica di quanto è stato fatto negli anni passati è, d'altra parte, la condizione necessaria per una programmazione che, se da un lato intende puntare in alto, anticipando le tendenze del mercato piuttosto che seguirle in seconda battuta, dall'altra è in grado di imparare dai suoi errori e di cambiare anche radicalmente l'impostazione di fondo se i mutamenti intervenuti nel frattempo lo richiedono.

Al di là della pertinenza, o meno, delle obiezioni avanzate alla teoria dominante sul piano scientifico che ha definito e proposto di regolare i sistemi locali come "distretti industriali", ciò che qui è di particolare interesse è che alla base di un documento di programmazione di politica industriale vi siano una sofisticata analisi concettuale di economia territoriale, una conoscenza profonda della varietà della realtà produttiva regionale e la volontà di sganciarsi da definizioni precostituite a tavolino per definire i confini geografici di queste realtà produttive locali.

Questa libertà di costruire concetti e modelli cognitivi autonomi, anche rispetto al paradigma dominante, nel disegnare un progetto politico di sviluppo regionale testimonia, in primo luogo, una spiccata capacità di definire autonomamente un progetto di politica industriale⁵⁷, individuando gli strumenti ritenuti più idonei per lo sviluppo regionale e, in secondo luogo, rende i documenti di programmazione economica particolarmente significativi e all'avanguardia. Ragionare per progetti, anziché per normative e procedure, significa predisporre strumenti operativi molto più flessibili che possono essere modificati in corso d'opera. Grazie a questa nuova impostazione sono state abolite ben 8 diverse leggi regionali e incorporati 22 strumenti normativi, mettendo in pratica quanto indicato dalla riforma Bassanini sulla semplificazione amministrativa alla fonte, e rendendo così ben visibile il passaggio dalla regolamentazione amministrativa alla regolazione politica dello sviluppo locale.

Le differenze sull'aggiornamento e, quindi, sulla qualità dei documenti di programmazione a cui le due Regioni fanno riferimento per le politiche industriali è fin troppo evidente, tanto più in un momento così delicato e di transizione per le PMI.

Ciò consente di sottolineare una evidente diversità di cultura di governo della classe amministrativa e della classe politica regionale, una

necessariamente a beneficio del distretto stesso, poiché tale impresa tende ad orientarsi, preferibilmente, verso il mercato esterno.

⁵⁷ Sulla volontà politica di portare avanti un progetto di politica industriale all'avanguardia, supportato da personale qualificato, può essere interessante tenere conto del fatto che il ricercatore economista Silvano Bertini che ha condotto presso l'Istituto di ricerca Nomisma di Bologna gli studi che sono stati fatti propri dal PTAP è divenuto poi dirigente regionale nella Direzione Generale Attività Produttive.

diversità che può essere meglio rilevata proprio dall'uso che è stato fatto nel corso di questi quarant'anni nei due contesti dello strumento della programmazione.

5.5 Regolazione e programmazione: due culture di governo locale a confronto

Nel definire gli strumenti essenziali per la regolazione politica dello sviluppo locale possiamo convenire che, pur nella diversità di strategie di intervento, alla base di qualunque tipo di attività di programmazione, coordinamento e regolazione politica dello sviluppo vi dovrebbe essere la capacità dell'attore politico di conoscere la realtà sociale ed economica entro cui è chiamato ad operare. In questo senso possiamo affermare che l'attività di *ricerca economica e sociale* costituisce la preconditione di ogni attività di regolazione politica, almeno di quel tipo di regolazione che fa uso dello strumento della programmazione, partendo dall'assunto razionale sintetizzabile nella formula "conoscere per decidere e intervenire": la ricerca è, insomma, lo strumento fondamentale per l'ente pubblico che deve prendere decisioni con "cognizione di causa". Se la ricerca è in ritardo e si è costretti a lavorare con dati superati, spesso sbilanciati, questo non può che ripercuotersi comunque sulla programmazione stessa e, inevitabilmente, anche sulle politiche per lo sviluppo.

Sulla base di questa considerazione è legittimo aspettarsi, dunque, che l'aumento di competenze nelle attività di coordinamento e programmazione nei settori dello sviluppo locale da parte delle Regioni sia stato accompagnato da un aumento della loro capacità di monitorare l'ambiente sociale ed economico entro cui sono chiamati ad intervenire, munendosi di strumenti sempre più efficaci per la raccolta di informazioni relative, per esempio, al fabbisogno di servizi sociali o di servizi reali alle imprese locali.

Ebbene, la comparazione tra Regione Veneto e Regione Emilia Romagna fin qui condotta fa rilevare le differenze forse più significative dal momento che i due Enti regionali hanno adottato modi di regolazione politica decisamente diversi (Tab. 5.1).

Tab. 5.1 *Politiche regionali per lo sviluppo locale in Veneto e in Emilia Romagna e produzione di beni collettivi per la competitività*

Regioni	Ruolo della Regione dello sviluppo economico locale	Attività di ricerca per la programmazione	Policy di programmazione dello sviluppo	Rete di implementazione delle politiche sociali	Rete di implementazione delle politiche industriali	Effetti sulla società politica
Veneto	- Il ceto politico "bianco" ha preferito assecondare, anziché promuovere e valorizzare lo sviluppo economico, senza intervenire per orientarlo o per correggerne eventuali distorsioni	La ricerca all'interno della Regione viene ritenuta dispendiosa e inutile: - chiusura dell'IRSCV - depotenziamento degli osservatori regionali - la Regione collabora occasionalmente con consulenti privati Le associazioni di categoria autonomizzano le ricerche socio-economiche	Politiche simboliche e distributive La classe politica non ha utilizzato gli strumenti di programmazione per regolare lo sviluppo locale né per indicare linee di orientamento programmatico simboliche L'attività di programmazione non è congruente né con il modello istituzionale, né con la prassi amministrativa non interventista, né con la cultura politica del consenso sociale	- Rete dell'associazionismo cattolico e volontariato non profit - Enti locali - Privato sociale - La struttura pubblica è più presente nelle città - La struttura privata è più presente nella campagna industrializzata - Servizi sociali come "bene comune"	- Rete dell'associazionismo di categoria - Reti informali tra imprese (distretti industriali) Campagna industrializzata auto-organizzata (talarchica) Difficoltà a costituire accordi (individualismo estremo) Estrema difficoltà per l'operatore pubblico ad essere ascoltato come regolatore dello sviluppo locale Scarse domande di servizi reali alle imprese. Prevale il processo di accesso al "credito" Servizi reali alle imprese come "bene di culto". Servizi di accesso al credito come "bene individuale"	- Debolezza della società politica (aggregativa) - La classe amministrativa non è dotata di sufficiente autonomia - La classe politica è incerta nel prendere decisioni politiche di tipo regolativo e preferisce agire attraverso la regolamentazione amministrativa - Lentezza e inefficienze nell'applicazione della riforma Basanini sul "federalismo amministrativo e fiscale"
Emilia Romagna	- Il ceto politico "rosso" ha avuto un ruolo di intervento attivo nello sviluppo del sistema delle PMI e in particolare dei distretti industriali	La ricerca viene considerata un prerequisito essenziale per una programmazione che anticipa le tendenze e non si limita a seguirle. Attività costante dell'Envet Collaborazione costante con Istituti di ricerca esterni	Politiche costitutive, regolative e redistributive La classe politica ha sempre utilizzato gli strumenti di programmazione per regolare politicamente lo sviluppo locale. L'attività di programmazione e le prassi amministrativa interventista sono state gradualmente modificate, da centraliste a negoziate, coerentemente con il modello istituzionale integrativo.	- Enti locali a cui sono collegate in rete le associazioni non profit (cooperative) Forte affermazione della struttura pubblica, gradualmente ridimensionata Apertura al privato sociale Servizi sociali come "bene pubblico"	- Collegamento in rete di Regione, Province Comuni. Le associazioni di categoria partecipano attraverso la programmazione negoziata alla definizione delle policy Prevale il <i>policy</i> di servizi reali alle imprese, di semplificazione amministrativa, di costruzione di reti locali, interregionali e internazionali (di filiera) + Servizi reali alle imprese come "bene pubblico"	- Emanazione della società politica (integrativa) della società civile - La classe politica governa attraverso politiche di tipo regolativo - La classe amministrativa possiede i requisiti di autonomia e professionalità adeguati Efficenza nell'applicazione della riforma Basanini sul "federalismo amministrativo e fiscale": la società politica è motivata ad applicare una riforma che ha fortemente voluto.

Questa differenza può essere rilevata analizzando lo stile decisionale del governo locale (*policy style*) attraverso una variabile fondamentale: la centralità, o meno, della programmazione come modalità di gestione delle risorse a livello locale.

Indipendentemente dagli esiti effettivamente prodotti sullo sviluppo locale in termini di *outcome* sull'ambiente sociale ed economico, si può certamente concludere che, se per la Regione Emilia Romagna si può parlare di programmazione come scelta strategica di intervento, la Regione Veneto sembra contraddistinguersi, invece, per la scarsa importanza data all'attività di programmazione, soprattutto nel settore economico e dei servizi alle imprese, coerentemente con la "filosofia" del modello istituzionale aggregativo e dello stile amministrativo non interventista. Il rilancio dell'attività di programmazione in prospettiva europea, avvenuto a partire dalla VII legislatura, sospeso dal sostanziale *standby* del governo regionale insediato con la IX legislatura, non sembra aver inciso ancora nella sostanza e in modo permanente sul modo di regolazione dello sviluppo locale del Veneto. Un cambiamento di questa portata richiederebbe infatti una forte volontà politica e una costante, coerente e condivisa azione amministrativa.

Si può affermare che proprio la diversa cultura politica locale abbia inciso fortemente sul diverso modo di interpretare e attuare la programmazione nei due contesti regionali. Nel caso emiliano-romagnolo, grazie alla capacità della classe politica 'rossa' di attuare una programmazione di tipo negoziato che l'ha indotta a modificare gradualmente una cultura dirigista, la Regione Emilia Romagna è riuscita non solo a legittimarsi come interlocutore politico per la regolazione dello sviluppo locale ma, soprattutto, è riuscita a mettere in atto una politica pubblica di tipo *costitutivo* (e *redistributivo*) che ha contribuito sostanzialmente a costruire una rete di relazioni e un contesto comunicativo di cui la Regione stessa costituisce oggi un nodo particolarmente rilevante, specie se comparato con le altre Regioni italiane a statuto ordinario. Al contrario, nel caso della Regione Veneto le politiche di programmazione attuate dalla classe politica 'bianca' hanno svolto una funzione più di tipo *simbolico* che di tipo costitutivo (per consentire politiche *distributive*), non riuscendo, di fatto, ad intervenire in modo incisivo ed efficace né sulla legittimazione dell'Ente Regione come soggetto autorevole, né sul modo di regolazione dello sviluppo locale, che presenta ancora le caratteristiche di una regolazione prevalentemente legata alle reti comunitarie locali (il plurale è d'obbligo).

Come ricordavo nel capitolo III, è a partire dalla "fase manageriale" che le due Regioni utilizzano lo strumento della programmazione in modo sostanzialmente diverso, coniugando tale strategia di *policy* con le diverse prassi amministrative consolidate nella cultura politica locale.

In Emilia Romagna la programmazione regionale, in continuità con la matrice 'rossa' del socialismo municipale, ha costituito da subito l'occasione per dimostrare la capacità di buona amministrazione della classe politica rossa⁵⁸, anche grazie alla partecipazione attiva della classe dirigente amministrativa che, dalle interviste rilasciate, ha mostrato di possedere un'importante memoria storica del processo di apprendimento istituzionale che ha riguardato a questo proposito la Regione Emilia Romagna. Nello stesso tempo, la definizione dei vari documenti di programmazione (dai primi PRS, PTR al PTAP) è stata, ed è ancora, un'occasione di crescita culturale e politica per l'intera classe politica e amministrativa, 'rossa' ma non solo: attraverso il cambiamento di metodo e le trasformazioni evolutive dei PRS e dei PTR emiliano-romagnoli, soprattutto a partire dal periodo della Presidenza Turci, si può cogliere infatti il passaggio da una regolamentazione amministrativa a una regolazione politica dello sviluppo locale, in termini di *governance* locale nella prospettiva europea multilivello, che trova compimento nel Documento unico di programmazione 2007-2013.

Dal primo PRS 1978-79 che aveva un approccio globale alla programmazione regionale, ai successivi (*Linee per il quadro di riferimento del PRS 1982-1985* e *Schema di piano territoriale regionale*) che hanno privilegiato invece un approccio più pragmatico, con l'obiettivo preciso di attivare *reti di relazioni* tra i soggetti economici e sociali regionali, bisogna riconoscere che è stata compiuta una vera e propria "rivoluzione culturale", tutt'altro che scontata e indolore per il PCI emiliano, tanto più se si tiene conto del fatto che la cultura di governo del PCI partiva da «una concezione 'monista' dell'organizzazione delle rappresentanze degli interessi» (Bellini, 1989, p. 727) e che, attraverso un mutamento di metodo dei documenti programmatici, la classe politica rossa emiliano-romagnola ha tentato di aprirsi alla rappresentanza di altri tipi di interessi locali allo scopo di *integrarli* entro un progetto regionale unitario, attenuando gradualmente la burocratizzazione interna e la tendenza al dirigismo politico.

Dopo un periodo di stasi, che coincide grossomodo con il periodo della V legislatura e l'inizio della VI, con le Presidenze Guerzoni e Boselli, in cui «l'attività di programmazione viene appoggiata all'Assessorato al Bilancio e il PRS viene ridotto a una sommatoria di progetti più piccoli, privi di un coordinamento e, per questo, mai approvato»⁵⁹,

⁵⁸ Le varie fasi della concezione di programmazione regionale dell'Emilia Romagna sono state ricostruite soprattutto nell'intervista rilasciata da Roberto Raffaelli, dirigente regionale fin dai primi anni Settanta, dirigente della Programmazione territoriale (intervista del 10 ottobre 2000) e da Enrico Cocchi, oggi direttore generale alla Programmazione territoriale e negoziata, intese, relazioni europee e relazioni internazionali.

⁵⁹ Intervista a Roberto Raffaelli, cit.

l'attività di programmazione riacquista nuovo vigore con la Presidenza Bersani attorno alla dimensione del *territorio*.

In questa direzione è andata, negli anni Novanta, la scelta della Regione di privilegiare lo strumento del PTR (piuttosto che del PRS) come elemento unificante sia per le politiche urbane sia per le politiche per lo sviluppo locale che, mettendo al centro dell'azione di programmazione il territorio, ha permesso di attuare concretamente quelle politiche di rete che vedono la Regione come "Sistema metropolitano policentrico", con l'obiettivo di garantire l'*identità* della comunità politica regionale, privilegiando un approccio integrato e intersettoriale delle politiche di sviluppo.

Nel primo decennio del Duemila la Regione Emilia-Romagna ha ulteriormente trasformato la sua attività di programmazione, raccorrendola con le riforme istituzionali culminate con la riforma del Titolo V della Costituzione e con le novità introdotte dalle direttive europee per i Fondi strutturali, richiamate entrambe dal nuovo Statuto regionale (L.r. 13/2005, modificato con L.r. 6/2009). Alla luce di queste trasformazioni la Regione Emilia Romagna non produce più il PRS, ma il Documento Unico di Programmazione (DUP) che sintetizza in un unico strumento sia la programmazione specificamente regionale (PRS) sia quella necessaria per l'accesso ai fondi strutturali europei del POR (Programma operativo regionale). Il DUP⁶⁰ – Documento Unico di Programmazione 2007-2013, approvato nel 2008, e il PTR – Piano Territoriale Regionale, approvato nel 2010, a cui si collega il Documento di politica economica e finanziaria 2011-2015, costituiscono i documenti fondamentali di programmazione regionale che puntano su «un processo di forte coordinamento tra le politiche settoriali regionali e le esigenze territoriali, assumendo il metodo della programmazione negoziata quale strumento operativo per l'interazione territoriale» (Errani 2008, p. 1). In collegamento con il nuovo Statuto regionale⁶¹, i documenti di programmazione della IX legislatura riconoscono alla Regione il ruolo di nodo strategico della rete di *governance* europea multilivello, potenziando fortemente la funzione di coordinamento regionale delle reti istituzionali, costituite da Comuni e Province, attraverso il metodo

⁶⁰ Il DUP dell'Emilia Romagna è stato approvato con delibera dell'Assemblea Legislativa n. 180 del 25 giugno 2008 e in parte modificato con la L.r. 10/2008. Come sottolineato nell'Introduzione: «il DUP è stato concepito nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale (QSN) assumendo in pieno i principi che da questo ne derivano sulla programmazione delle risorse per il periodo 2007-2013. Il QSN ha aperto la strada, per l'intero Paese, all'integrazione delle politiche per lo sviluppo e, attraverso il DUP, la nostra Regione ha fatto tesoro dell'esperienza fatta, portandola ad ulteriore organicità e concretezza» (p. 3).

⁶¹ Lo Statuto regionale dell'Emilia Romagna, approvato con L.r. 13/2005, è stato modificato con L.r. 12/2009, che ha ridotto il numero dei componenti l'Assemblea legislativa (art. 29).

della co-pianificazione e condivisione dei medesimi obiettivi di sviluppo territoriale⁶².

La classe amministrativa regionale, d'altra parte, proprio grazie all'attività di programmazione, che ha assunto sempre più la connotazione di una programmazione negoziata tra le parti sociali e le reti istituzionali sub-regionali, ha visto potenziare il proprio ruolo sia perché la Regione costituisce un luogo di negoziazione importante e al tempo stesso autorevole sia perché l'attività di programmazione ha richiesto, di per sé, nuove professionalità (per esempio la capacità di mediazione dei conflitti) e nuove abilità (per esempio lavorare per progetti anziché per procedure) di cui l'amministrazione regionale ha cominciato a dotarsi, collaborando attivamente con Istituti di ricerca come l'ERVET e Nomisma.

In questo contesto di cultura di governo locale, anche il dialogo con l'Unione Europea e le attività di programmazione delle azioni per lo sviluppo locale, di coordinamento, monitoraggio e valutazione si inseriscono senza soluzione di continuità con lo stile amministrativo della Regione.

Consapevoli del cambiamento metodologico apportato alla programmazione, i dirigenti regionali intervistati non esitano a dichiarare che «il vecchio PRS regionale è ormai uno strumento superato», e concludono dichiarando che:

Oggi, dopo le recenti riforme intervenute (leggi Bassanini), i tempi sono maturi per riprendere a pensare alla programmazione con un respiro più ampio, con un programma che faccia da cornice integrativa dei progetti più specifici, ma con un cambiamento fondamentale: oggi la dimensione della negoziazione con le parti sociali è un metodo acquisito da cui non si può più prescindere, a maggior ragione in un documento quadro di programmazione⁶³.

Questi elementi mi inducono a ritenere che, anche con il cambio generazionale della Pubblica Amministrazione, la Regione Emilia Romagna può contare sull'esperienza e sul prestigio acquisiti dalla classe amministrativa regionale per garantire una continuità con la tradizione dell'amministrazione emiliana. Una tradizione che è in grado di rinnovarsi costantemente e che costituisce la più significativa eredità della subcultura politica rossa.

Tutt'altra è stata invece l'esperienza di programmazione regionale del Veneto dove, nonostante l'iniziale interesse mostrato dalla clas-

⁶² In questa stessa prospettiva si pongono, come si è visto, anche la L.r. 6/2004 di *Riforma del sistema amministrativo regionale e locale* e l'art. 23 dello Statuto regionale che istituisce il Consiglio delle Autonomie locali come organo di consultazione e coordinamento tra la Regione e gli Enti locali.

⁶³ Intervista a Roberto Raffaelli, cit.

se politica e riscontrabile nel primo Statuto regionale⁶⁴, si registra, a partire dagli anni Novanta, una (solo apparente) forte discontinuità nell'attività di programmazione proprio a partire dal periodo in cui, con la crisi della Dc, si è avuto un "cambio della guardia" della classe politica all'interno della Regione. Si può sostenere che la discontinuità sia, in questo caso, solo apparente perché la Dc dorotea non ha mai dato importanza né alla programmazione né all'attività di ricerca socio-economica come fonte di conoscenza del territorio, questo perché si riferiva ad altri canali informali di conoscenza della realtà sociale, come le parrocchie e l'associazionismo diffuso e, a partire dagli anni Settanta, le reti clientelari delle categorie economiche provinciali.

Può essere indicativo, a tal proposito, che in Veneto la legge regionale 30 aprile 1990, n. 40, che definiva le procedure della programmazione e istituiva il Programma Regionale di Sviluppo (Prs) e il Piano Territoriale di Coordinamento (PTRC), è rimasta nella sostanza inapplicata. Quasi paradossalmente, infatti, gli unici due Prs prodotti in questa fase dalla Regione Veneto sono stati approvati durante le Giunte Tommelleri (Prs del 2 febbraio 1979, n. 11) e Bernini (Prs 1988-1990 del 31 gennaio 1989, n. 6) e sono quindi precedenti alla prima legge regionale sulla programmazione. La giustificazione che viene addotta dagli intervistati è che negli anni Novanta di Tangentopoli l'instabilità delle Giunte e il "cambio della guardia" della classe politica democristiana hanno reso difficile qualunque strategia di programmazione di lungo periodo.

Il rilancio dell'attività di programmazione, con la L.r. 35/2001, è stato motivato in primo luogo dalla necessità di raccordarsi alle direttive europee per le politiche dei fondi strutturali. Tuttavia i percorsi di programmazione europea (POR) e di programmazione regionale (Prs e PTRC) restano ancora distinti. Il nuovo Prs⁶⁵ (L.r. 5/2007) e il documento preliminare del PTRC (Dgr. 2587/2007) vengono approvati quasi vent'anni dopo gli ultimi documenti di programmazione. L'attività di ricerca all'interno della Regione, praticamente quasi annullata per tutti gli anni Novanta, è stata affidata alla Direzione Statistica, che è stata fortemente potenziata, almeno fino al 2010, in stretto collegamento con la Segreteria Generale di Programmazione.

L'applicazione della riforma Bassanini del "federalismo amministrativo" è stata accolta con una certa freddezza (Alberti 1999) e implementata con ritmi che sono paragonabili più a quelli delle regioni me-

⁶⁴ Un riferimento, a proposito dell'idea di programmazione adottata dalla Regione Veneto, può essere trovato, infatti, nel dibattito degli anni Settanta che caratterizzò l'approvazione dei primi Statuti regionali, cfr. Bassanini, Onida (1971).

⁶⁵ Come si è detto il Prs del 2007, dopo quasi 6 anni di lavori, nasce già vecchio e necessita di essere rinnovato. Nel gennaio 2011 viene attivato il gruppo di lavoro di esperti per elaborare il nuovo documento. Dopo oltre un anno dall'avvio dei lavori (aprile 2012) questo aggiornamento risulta essere ancora in corso di elaborazione.

ridionali che a quelle del Nord più modernizzato, come ha dimostrato la ritardata definizione della legge di riordino entro la VI legislatura, avvenuta con la L.r. 11/2001, e la vicenda del nuovo Statuto che ha concluso il suo iter di approvazione solo nell'aprile 2012.

Vorrei suggerire, tuttavia, a questo proposito, che il cambiamento registrato, negli anni Novanta, in termini di stagnazione delle attività di programmazione della Regione Veneto, sia stato, in realtà, un cambiamento più formale che sostanziale e che tale cambiamento può essere spiegato solo in parte con la crisi della Dc, ma vada piuttosto ricondotto ad una caratteristica che abbiamo visto essere tipica della subcultura politica bianca: la *debolezza della società politica* e la sua scarsa emancipazione dalla società civile in entrambe le sue componenti strutturali: la classe politica, ma anche la classe amministrativa. Si tratta, cioè, di una differenza *culturale e istituzionale* (rispetto alla società politica emiliano-romagnola) derivante dalle matrici subculturali cattolica e antistatalista, che ha fatto del non interventismo il suo *modus operandi*, al quale male si adatta la strategia della programmazione.

Se questa ipotesi è verosimile, allora la crisi della Dc potrebbe essere stata l'effetto e non (solo) la causa della mancata efficacia delle politiche di programmazione regionale. Una crisi cominciata con la morte di Bisaglia e l'incapacità della classe politica democristiana, soprattutto dorotea, di 'tessere una rete', mediando tra le parti sociali di una società policentrica, capace di autoregolarsi, con l'obiettivo di accreditarsi come interlocutore autorevole, in grado di concordare un programma di governo locale da attuare attraverso un'azione di *governance* condivisa. La crisi della Dc veneta, insomma, è la crisi di un modo (efficace) di *governare mediando* (politica come scambio) *ma senza programmare* (politica come perseguimento del bene comune), un modo di fare politica che andava bene finché i leader politici e amministratori locali facevano parte della rete informale del mondo cattolico: questo collegamento permetteva loro, da un lato, di avere le conoscenze necessarie per mantenere "il polso della situazione" (che rendevano superflue le informazioni date dalle ricerche socio-economiche) e, dall'altro, di adottare misure di *policies* mantenendo una certa equità distributiva. La crisi del collateralismo cattolico e il rapido sviluppo economico hanno stravolto questo equilibrio, mettendo in luce la sostanziale mancata emancipazione della società politica dalla società civile veneta.

In altre parole, contrariamente a quanto abbiamo visto nell'esperienza delle politiche di programmazione dell'Emilia Romagna, in Veneto l'attore politico regionale (compresa la classe amministrativa dei funzionari e dirigenti regionali) non ha mai veramente investito sull'attività di programmazione, e quindi di ricerca, perché si trattava di attività sostanzialmente estranee alla cultura di governo locale 'bianco'. Così facendo, la Regione non è riuscita a costituirsi, però, quale nodo

davvero autorevole e significativo della rete di regolazione che, nel frattempo, in seguito al rapido sviluppo economico, andava sempre più differenziandosi e frammentandosi: non è un caso, infatti, che la Regione Veneto oggi, mentre riesce ad intervenire nel campo delle politiche sociali, rapportandosi alla rete dell'associazionismo cattolico con cui la Dc aveva tradizionalmente stabilito un solido rapporto di collaborazione, non riesca invece ad intercettare efficacemente le reti del mondo dei distretti industriali e delle PMI che fanno capo in buona misura alle associazioni di categoria e mantengono un forte accento anti-pubblico.

La questione di fondo, tuttavia, è quella di capire se questo dato sia da attribuire ad una incapacità della classe politica democristiana o, piuttosto, ad una debolezza della società politica veneta, nelle sue componenti politica e amministrativa, nell'emanciparsi dalla comunità locale, caratterizzata da una cultura antistatalista e da una certa diffidenza verso l'interlocutore pubblico che sussiste ancora oggi.

Gli anni Novanta del dopo Dc, con la scomparsa quasi completa dell'attività di programmazione, limitata essenzialmente agli ambiti definiti dalle direttive europee e ridotta ad alcuni interventi settoriali, che mancavano di un coordinamento regionale che potesse dirsi davvero tale, sembrano dimostrare che si è trattato piuttosto di una debolezza della società politica regionale nel suo complesso, segnata dai tratti di una subcultura politica antistatalista e anti-pubblica, e caratterizzata da un modello istituzionale di tipo aggregativo in cui prevale (ancora) l'individualismo più esasperato, la mancanza di una visione d'insieme e di una progettualità politica orientata alla ricerca dell'interesse generale.

Così, mentre nel 2000 i dirigenti regionali alla programmazione dichiaravano significativamente, che «l'ultimo Prs a cui si fa riferimento, anche se risale al 1988-1990, è ancora molto attuale», un Capogruppo del Consiglio Regionale del Veneto intervistato dichiarava (in Mocellin 1999, p. 83):

Il vero problema nel Veneto è che non conta più nessuno. È una marmellata a somma zero e la logica è che piuttosto che accettare che conti tu, io ti faccio cadere. Se vedo che cominci a camminare bene, la prima cosa che faccio non è mettermi a correre al tuo fianco per vedere chi corre di più, ma è farti lo sgambetto. La somma dello sgambetto complessivo è che tutti sono per terra, se no non si spiega perché l'astensionismo cresce. Invece di sviluppare una competizione al meglio, tutti svolgono una competizione ad interdire. Questa è la logica che in questo momento è prevalente. È un problema di cultura.

È, insomma, il dominio del modello istituzionale aggregativo in cui la programmazione non ha mai svolto, nei fatti, una funzione di coordinamento e che, portato alle estreme conseguenze, non riesce più a definire la comunità politica, nemmeno come "insieme aggregato".

Dieci anni dopo, possiamo rilevare che questo modo di regolazione è divenuto sempre meno sostenibile, nonostante i chiari segnali di cambiamento promossi nell'attività di programmazione a partire dal 2001, che però sembrano essere stati, di fatto, stoppati con il governo del Lega Nord della IX legislatura.

La crisi di governabilità dello sviluppo locale del Veneto va emergendo così in tutta la sua forza: non si tratta soltanto di una crisi congiunturale, legata all'emergenza economica di questi anni, si tratta piuttosto di cambiare radicalmente il modo di regolazione dello sviluppo locale di un modello divenuto insostenibile (Corò e Rullani 1998; Messina 2006a; 2009a). La crisi del modo di regolazione tradizionale emergere infatti anche attraverso un aumento dei localismi e della frammentazione dei sistemi locali, insieme alla difficoltà della Regione di coordinare e regolare un "sistema regionale" che va facendosi sempre più disperso e conflittuale.

Nonostante gli anni Novanta abbiano prodotto a livello nazionale una eccezionale stagione di riforme istituzionali che hanno fortemente potenziato le competenze dei governi locali e regionali (dalle riforme Bassanini del federalismo amministrativo, alla riforma del Titolo V della Costituzione), il caso Veneto mostra, tuttavia, quanto sia complessa l'attuazione di riforme istituzionali di questa portata in un contesto socio-economico finora caratterizzato da un modo di regolazione "non guidato" che ha di fatto lasciato ai margini l'attore politico regolatore.

Attuare le riforme istituzionali di potenziamento dei governi locali in un contesto come quello Veneto, caratterizzato da localismi forti e una regionalità debole, significa di fatto cambiare quindi modo di regolazione dello sviluppo locale: questo spiega il paradosso di una Regione che se, da un lato, si è fatta portatrice della domanda politica di riforma federalista, dall'altro continua di fatto ad opporre resistenza all'attuazione piena di quelle stesse riforme che danno centralità all'attore politico istituzionale. In questo senso, possiamo sostenere che, nel caso del Veneto, un cambiamento dello stile amministrativo e della cultura di governo del territorio costituiscono, oggi più che mai, la vera sfida per la sostenibilità del modo di sviluppo locale.

La differenza rispetto al modello integrativo emiliano romagnolo è, se possibile, ancora più netta e mette in luce, più in generale, la coesistenza di due logiche di regolazione profondamente diverse che potrò articolare meglio nel capitolo conclusivo, dopo aver analizzato le politiche regionali per lo sviluppo locale implementate in Veneto e in Emilia Romagna.

CAPITOLO SESTO

Strumenti di programmazione negoziata per lo sviluppo locale e culture di regolazione politica

6.1 Strumenti di *policy* per lo sviluppo locale

La valorizzazione della dimensione territoriale dello sviluppo a partire dalle sue componenti locali costituisce una sfida non solo per la scienza economica, ma anche, e forse soprattutto, per la scienza politica che deve dotarsi di categorie analitiche in grado di approfondire una pluralità di modi di sviluppo locali dal punto di vista della *politics*, della *policy* e della *polity*, affrontando con categorie nuove una serie di aspetti problematici.

In primo luogo, dal punto di vista dell'analisi delle politiche pubbliche, l'introduzione della dimensione territoriale richiede l'adozione di un *approccio integrato* e intersettoriale delle politiche, con l'obiettivo di cogliere la multidimensionalità dei processi di sviluppo che insistono sullo stesso luogo, analizzandone a fondo il *contesto*.

Questo cambiamento di approccio costituisce una sorta di rivoluzione copernicana per le politiche di sviluppo, che ha cominciato a farsi strada intorno agli anni Novanta, per giungere a maturazione con l'approccio *place based* proposto dal Rapporto Barca (2009) a partire dalle politiche europee dei Fondi strutturali¹ della programmazione 2014-2020.

In secondo luogo, la dimensione territoriale dello sviluppo richiama all'attenzione uno dei classici problemi politici: quello della definizione dei *confini*, di che cosa è «locale».

¹ Si veda in tal senso il Regolamento dei Fondi Strutturali post 2013 (Commissione europea 2011) che attribuisce un ruolo centrale per l'attuazione delle politiche di sviluppo territoriale alla *Community-led local development* (CCLD), gruppi di azione locale formati da istituzioni politiche e *stakeholders* locali promossi per l'elaborazione e l'attuazione di strategie di sviluppo locale integrato.

Uno dei problemi metodologici più rilevanti che, infatti, si presentano quando si affronta lo studio della regolazione politica dello sviluppo locale è la sostanziale non sovrapponibilità dei luoghi dello sviluppo locale, da una parte, come per esempio i distretti industriali, le aree metropolitane o i sistemi locali del lavoro e, dall'altra, l'ambito di regolazione politica locale effettuata da istituzioni politiche intermedie come, per restare al caso italiano, il Comune, la Provincia o la Regione. I confini amministrativi non coincidono, infatti, quasi mai con i confini dei sistemi produttivi locali, né d'altra parte coincidono con i «confini» delle culture politiche locali. I primi sono caratterizzati, istituzionalmente, da una necessaria stabilità e *rigidità* nel tempo e nello spazio, sancita dalla *norma* giuridica; i secondi invece sono caratterizzati da un'altrettanto necessaria variabilità e *flessibilità* nel tempo e nello spazio, tipica delle *reti* sociali.

In questo senso, possiamo distinguere almeno due tipi di politiche pubbliche che si basano su due diverse logiche per la definizione dei confini, a partire da prospettive analitiche quasi opposte, una *top-down*, l'altra *bottom-up*:

- Al primo tipo (*top-down*) appartengono quelle politiche pubbliche che definiscono i confini locali a partire da classificazioni statistiche, definite da tecnici esperti, prima di implementare la *policy*. A questo tipo di *policy* appartengono, per esempio, le politiche europee dei Fondi strutturali che, almeno fino al 2006, partivano dalla definizione di specifiche "aree obiettivo"² definite da parametri Eurostat, ma anche, nel caso italiano, le politiche che fanno riferimento alla metodologia Istat dei Sistemi locali del lavoro, come la L. 317/1991 per i distretti industriali. In questo caso i confini sono definiti in modo certo e stabile, con l'obiettivo di costituire unità territoriali di indagine omogenee e *policy oriented*.

- Al secondo tipo (*bottom-up*) appartengono invece quelle politiche per lo sviluppo locale che lasciano la definizione dei confini agli attori locali e alla loro capacità di definire accordi e costruire reti cooperative sul campo. A questo secondo tipo di *policy* appartengono, per esempio, le iniziative comunitarie LEADER per lo sviluppo rurale (GAL), i Patti territoriali e altri strumenti di *policy* che attivano reti di *governance* locale multi-attore. In questo caso i confini sono definiti, appunto, dalle reti degli attori (pubblici e privati) durante l'implementazione della *policy* e pertanto sono unità di analisi (e di *policy*) meno stabili dal punto di vista territoriale e più incerte da tracciare su una mappa.

² Com'è noto, il criterio della zonizzazione per la definizione delle diverse "aree obiettivo" ha caratterizzato la politica di coesione economica e sociale dell'UE fino alla programmazione 2000-2006. A partire dalla programmazione 2007-2013, questo criterio è stato infatti superato, privilegiando la definizione di obiettivi strategici: Convergenza, Competitività e Occupazione territoriale, Cooperazione interregionale. Su questi aspetti cfr. Bruzzo, Domorenok (2009).

Proseguendo la comparazione per contesti delle due regioni, presenterò qui di seguito lo studio³ di due *policies* per lo sviluppo locale particolarmente significative: la politica regionale per i servizi reali alle imprese dei distretti industriali, in applicazione della L. 317/91 e sue modificazioni, di tipo *top-down*, e l'analisi dei Patti territoriali e loro evoluzioni regionali, come esempio di programmazione negoziata, nei due contesti del Veneto e dell'Emilia Romagna. Mi soffermerò infine su due strumenti di *policy* specificamente regionali per evidenziare la diversa concezione di rete di *governance* per lo sviluppo locale nei due contesti regionali.

6.2 Politiche regionali per i distretti industriali: applicazioni regionali della L. 317/1991 e oltre

L'esigenza di attrezzarsi con strumenti di *policy* adeguati per fronteggiare le sfide che i sistemi locali di PMI devono affrontare nel contesto dell'economia globale comincia ad essere avvertita fortemente già a partire dai primi anni Ottanta.

Come si è visto nel capitolo V, mantenersi in un mercato sempre più internazionale per una piccola impresa comporta infatti un continuo processo di innovazione di tipo organizzativo che deve essere sorretto da informazioni pertinenti, aggiornate e tempestive che possono essere fornite grazie a specifici servizi di sostegno allo sviluppo delle piccole e medie imprese locali. Questo tipo di "servizi reali" (contrapposti all'erogazione di incentivi alla produzione), consiste in una vasta gamma di servizi volti ad incidere direttamente sulle variabili strategiche di aggiustamento strutturale delle imprese, che va dalle tecnologie dell'informazione, alla ricerca e sviluppo, dalla formazione professionale al controllo della qualità, ma anche all'offerta di infrastrutture logistiche, come i trasporti, le poste, le telecomunicazioni, le fiere.

Alcune Regioni, tra le prime l'Emilia Romagna, avevano cominciato ad attrezzarsi già nei primi anni Ottanta, attivando *policies* regionali rivolte alle PMI. Sono nati così i Centri di servizi, enti prevalentemente di tipo consortile, che costituiscono il primo esempio di *policy* per lo sviluppo locale nei sistemi locali di PMI attraverso la produzione di servizi alle imprese, intesi come «bene pubblico per la competitività», che hanno avuto la funzione di avviare un importante processo di ter-

³ Per la ricerca sul campo mi sono avvalsa di una base empirica di 68 interviste in profondità, condotte nel 2000, di cui 35 in Veneto e 28 in Emilia Romagna, secondo lo schema seguente: in Veneto: 6 dirigenti e funzionari regionali, 6 responsabili di associazioni di categoria, 22 imprenditori, 1 rappresentante di una società di consulenza; in Emilia Romagna: 6 dirigenti e funzionari regionali, 5 responsabili di associazioni di categoria, 16 imprenditori 1 rappresentante di una società di consulenza.

ziarizzazione in sistemi di PMI essenzialmente manifatturieri (Biagioli *et al.* 1993).

Poiché, alla fine degli anni Ottanta, le Regioni non avevano ancora competenza in materia di politiche industriali⁴, l'intervento dello Stato era necessario per rendere possibile un nuovo spazio di azione per formulare un nuovo tipo di *policy* orientato allo sviluppo locale, con un approccio territoriale, soprattutto nelle regioni della Terza Italia sedi dei distretti storici. È in questo contesto che viene concepita la L. 317/91 che attribuisce alle Regioni competenze in materia di politiche per i distretti industriali⁵ (art. 36). Ogni Regione viene chiamata, come già accadeva per le aree obiettivo 2, a decidere se nel proprio territorio vi fossero distretti industriali e a definirne i confini. Questi ultimi dovevano essere individuati, in base alla normativa nazionale, con i criteri Istat dei Sistemi locali del lavoro (SLI) adeguatamente ponderati.

La legge in questione, tuttavia, solo parzialmente può essere ritenuta come la risposta politica dello Stato agli studi sui distretti industriali degli anni Ottanta⁶, più probabilmente essa deve essere analizzata nel contesto più ampio della necessità di elaborare uno strumento di politica di sviluppo territoriale che doveva tener conto, da un lato, del riordino dell'intervento pubblico nel Mezzogiorno, con l'abolizione dell'intervento straordinario, e dall'altro dei requisiti di compatibilità con le politiche strutturali delle direttive dell'UE per le zone svantaggiate. Nello stesso tempo, poiché le Regioni avevano, in materia di sviluppo locale, competenza solo nell'ambito dell'artigianato ma non di politica industriale (la competenza verrà trasferita solo con le 'riforme Bassanini' alla fine degli anni Novanta), l'intervento dello Stato, attraverso lo strumento della legge ordinaria, era necessario per rendere possibile un nuovo spazio di azione, soprattutto alle Regioni della 'Terza Italia' in cui si trovano i distretti industriali storici, per formulare un nuovo tipo di *policy* orientato allo sviluppo locale, valorizzando le piccole e medie imprese con un approccio territoriale piuttosto che settoriale.

Partendo dal modello di successo dei distretti industriali e della piccola e media impresa, la legge 317/1991 tuttavia si presenta, di fatto, come uno strumento che tende a generalizzare un approccio industrial-

⁴ Le competenze verranno trasferite solo con le «riforme Bassanini» alla fine degli anni Novanta e consolidate con la riforma del Titolo V della Costituzione.

⁵ Il ciclo di *policy* è stato ricostruito seguendo diverse tappe: a) l'esperienza dei Centri di servizi alle imprese emiliani degli anni Ottanta, che ha ispirato la normativa nazionale; b) la definizione di distretti industriali data dalla circolare applicativa della L.317/91, art. 36 sulla base dei criteri Istat; c) il vivace dibattito che ne è seguito nella fase applicativa da parte delle Regioni, che ha portato alla riforma apportata dalla L.140/1999; d) fino alle diverse applicazioni di quest'ultima normativa nei contesti regionali del Veneto e dell'Emilia Romagna a partire dal 1999.

⁶ Tali studi invocavano, da una parte, un "riconoscimento" istituzionale (Brusco, Pezzini 1993) e, dall'altra, una "protezione" per aver raggiunto notevoli risultati in termini di produttività, occupazione e reddito (Becattini 1992).

territoriale indistintamente su tutto il territorio nazionale, trasformando la specie "distretto industriale" nel genere "sistema locale"⁷, con il rischio, da una parte, di stravolgere le peculiarità dei luoghi e i delicati equilibri comunitari che rendono possibile lo sviluppo dei distretti industriali storici, introducendo la «logica legalistica di una norma di incentivazione» (Bellini 1997, p. 300) e, dall'altra, di 'obbligare' a definire come distretto industriale anche sistemi locali che poco hanno a che fare con questo modello di sviluppo locale.

La fase di implementazione della *policy* nelle varie Regioni, nel corso degli anni Novanta, sulla base del decreto attuativo⁸, ha suscitato perciò un vivace dibattito che, se da un lato ha portato alla modifica della norma con la legge 140/1999, sostituendo i distretti industriali con i sistemi produttivi locali, dall'altro va ben al di là del singolo caso di *policy* e può essere utilmente richiamato per sottolineare gli aspetti che qui ci interessa trattare: la relazione tra cultura di governo locale, *policy making* dello sviluppo locale e *polity* locale, nei diversi contesti regionali.

Le figure 1 e 2 rappresentano i confini dei distretti industriali secondo l'applicazione della normativa secondo l'Istat (fig. 6.1) e da parte delle Regioni⁹ (Fig. 6.2).

Come si può ricavare da un confronto fra la Fig. 6.1 e la Fig. 6.2, le interpretazioni degli esiti prodotti dalla legge in questione sulle dinamiche di regolazione politica dello sviluppo locale sono state perlomeno controverse¹⁰.

⁷ Dei 784 SLL delimitati nel censimento del 1991, l'Istat considera «distretti industriali» quei SLL in cui si realizzano le seguenti condizioni: a) concentrazione manifatturiera superiore alla media nazionale; b) quota degli occupati nell'industria manifatturiera in PMI con meno di 250 addetti maggiore di quella della media nazionale; c) almeno in un settore, quota degli occupati sul totale degli occupati di tutta l'industria manifatturiera maggiore di quella nazionale; d) in almeno uno dei settori in cui il sistema locale ha una quota di occupati superiore a quella nazionale, la quota di occupati in imprese con meno di 250 addetti maggiore di quella nazionale. Tali criteri verranno fatti propri dal Decreto del Ministero dell'Industria (G.U. n.118 del 22 maggio 1993) in attuazione della L. 317/1991.

⁸ Cfr. Ministero dell'Industria, del Commercio e dell'Artigianato. Decreto 21 aprile 1993 recante *Determinazione degli indirizzi e dei parametri di riferimento per l'individuazione, da parte delle regioni, dei distretti industriali*, in Suppl. ord. alla Gazzetta Ufficiale n.118 del 22 maggio 1993. La disciplina del Contratto di Programma è stata oggetto di una deliberazione Cipe del 25 febbraio 1994, solo in parte integrata dalla deliberazione Cipe del 21 marzo 1997.

⁹ La prima Regione ad applicare l'art. 36 della legge n. 317/91 è stata la Lombardia (L.r. 22 febbraio 1993, n. 77) seguita da Toscana (deliberazione 7 febbraio 1996, n. 36), Abruzzo (deliberazione 7 marzo 1996, n. 742), Piemonte (L.r. 12 maggio 1997, n. 24), Liguria (L.r. 5 novembre 1997 n. 45). Un'analisi puntuale dell'applicazione della legge 317/91 è in Martello (1998), in cui è messa in luce la diversa capacità delle Regioni di approntare strumenti di politica industriale specifici per i distretti industriali. Mentre il Veneto arriva in ritardo, l'Emilia Romagna assume invece una posizione decisamente critica nei confronti della legge in questione.

¹⁰ Per completare il quadro della varietà dei risultati prodotti è il caso di ricordare che anche altre ricerche, prima dell'Istat (2001), avevano provato ad applicare i criteri di

Fig. 6.1 – *Distretti industriali individuati dall'Istat (2001).*

Fonte: Istituto per la promozione Industriale (2001)

Dalla Fig. 6.2 si ricava che, all'ottobre 2001, 13 Regioni su 20 avevano individuato distretti industriali per un totale di 133, di cui 42 nel Nordovest, 23 nel Nordest, 41 nel Centro e 27 nel Sud. Sulla base dei SLL, l'Istat (Fig. 6.1) ha individuato, invece, 199 distretti industriali che occupano il 42,5% degli addetti nel settore manifatturiero, tra cui tuttavia alcuni distretti storici, come quelli emiliano di Sassuolo (ceramica) e veneto di Valdagno (tessile), non risultano essere compresi.

definizione dell'art. 36 in modo più o meno rigido, giungendo a risultati diversi: l'Istituto Tagliacarne-Censis Servizi (1992) aveva stimato un numero di "distretti industriali" sulla base di definizioni date dalla letteratura specializzata pari a 131; *Il Sole 24 Ore* (1992) sulla base di una indagine statistica originale aveva individuato ben 187 aree di concentrazione di impresa, di cui 90 erano casi già noti e 97 aree emergenti.

Come si può ricavare da un confronto tra le due mappe, tuttavia, *nessuna* delle Regioni che applicano la normativa identifica i distretti industriali utilizzando i criteri Istat. Ma sono soprattutto le Regioni della Terza Italia a presentare le differenze più macroscopiche, dal momento che alcune Regioni notoriamente caratterizzate dalla presenza di distretti industriali, come l'Emilia Romagna, con una spiccata cultura di programmazione dello sviluppo locale, si sono rifiutate di applicare la normativa, non accettandone i presupposti né le implicazioni in termini di *policies* per lo sviluppo territoriale.

Fig. 6.2 – *Distretti industriali individuati dalle Regioni (2001)*



Fonte: Istituto per la promozione Industriale (2001)

Mentre altre Regioni, come il Veneto, in continuità con una cultura di governo locale tipicamente non interventista, hanno individuato distretti industriali su quasi tutto il territorio regionale, anche nelle zone dichiarate dalla stessa Regione come aree obiettivo 2, ovvero in ritardo di sviluppo (come il Delta del Po), che certamente poco hanno a che fare con le zone più sviluppate dei distretti industriali. Su entrambi questi casi torneremo più avanti. Ciò che è importante sottolineare, in questa sede, è che l'interpretazione della norma e l'applicazione dei criteri di definizione dei distretti industriali è avvenuta nel modo più vario, a seconda della cultura di governo locale e dello stile amministrativo consolidato a livello regionale, riferibile in larga misura all'eredità ricevuta dalle culture politiche localmente sedimentate, che hanno inciso sul processo di regolazione politica dello sviluppo locale delle Regioni.

Da una parte alcune Regioni, vedendo ampliare le loro competenze in campo di politica industriale, non hanno resistito alla tentazione di aumentare il numero di aree interessate, poiché questo significava, in prospettiva, dilatare anche gli ambiti su cui è possibile esercitare il potere di regolazione. D'altra parte, se si ritiene di dover assegnare alla politica una crescente rilevanza per la regolazione dello sviluppo locale, allora è «certamente ragionevole preoccuparsi di disegnare un intervento che possa ricomprendere anche quei micro-sistemi 'proto-distrettuali', i quali in un contesto favorevole potrebbero trovare la via del decollo» (Bellini, 1997, p. 301). Nello stesso tempo, l'idea di ritagliare nell'ambito della politica industriale un intervento rigidamente mirato sui distretti storici aprirebbe le porte all'idea del "distretto come *enclave*, o riserva" che lo isolerebbe dal mondo, così da dover rinunciare ad essere un "modello locale di sviluppo".

Il problema, però, non è quello di stabilire se sia opportuna o meno una regolazione politica dello sviluppo locale rivolta ai sistemi locali di tipo distrettuale, ma con quali strumenti e, soprattutto, con quale cultura di regolazione essa vada realizzata. Ciò che preoccupa, insomma, non è che si sia predisposto, a livello di governo centrale, uno strumento per la regolazione politica dello sviluppo locale, ma che non si sia pensato a garantire sufficientemente la *varietà* di diversi percorsi locali di sviluppo, producendo «una gamma differenziata di interventi su più fattispecie di sistemi locali» (*ibid.*, p. 305). In altri termini, ciò che preoccupa (e giustamente) è la standardizzazione, effettuata con una metodologia neopositivista astorica e decontestualizzante, tipica dell'economia neoclassica, ma anche della logica di regolamentazione tipicamente burocratica, che trasforma un idealtipo in una categoria generale, in una fattispecie generalizzabile: la stessa metodologia che Becattini ha dovuto combattere per affermare il concetto di "distretto industriale". Più che un successo, questa "distrettomania" (Becattini 2000a) rischia di rivelarsi, paradossal-

mente, un boomerang¹¹ che fa “tornare indietro” il concetto di distretto industriale, imbrigliandolo entro le maglie strette di una definizione operativa standardizzata e generalizzante, con notevoli rischi di confusione concettuale, tanto più pericolosi quanto più tendono a tradursi in *policies* orientate allo sviluppo locale nelle aree di piccola impresa, dove prevalgono le reti sociali informali, senza distinguere tra vari tipi di reti informali né tra distretti industriali e sistemi produttivi locali di altro tipo.

In questo senso la successiva modificazione dell'art. 36 in questione con la Legge 11 maggio 1999, n. 140 che allarga il raggio di intervento dal “distretto industriale” al “sistema produttivo locale”, va letta come un intervento mirato allo scopo di risolvere il problema di definizione che si è aperto con la legge 317/1991 per le politiche regionali di sostegno allo sviluppo locale dal punto di vista del soggetto pubblico regolatore: la sostituzione dei due termini non è infatti nominalistica, ma risponde, da un lato, all'esigenza del legislatore di fornire uno strumento generale, e generalizzabile per tutto il territorio nazionale, utile per avviare politiche di sviluppo industriale nelle aree di piccola e media impresa, sia distrettuali che non: per ottenere questo risultato si è reso necessario però, significativamente, distinguere il genere “sistema produttivo locale” dalla specie “distretto industriale”. Dall'altro lato, in accordo con lo spirito delle “riforme Bassanini” del federalismo amministrativo, la differenziazione del tipo di intervento per i diversi tipi di sistemi locali (distrettuali e non) è lasciata, però, alle singole Regioni e alla conoscenza che esse hanno del loro territorio. Il problema diventa, così, quello di una “cultura di governo locale” adeguata a cogliere le differenze presenti nel territorio regionale e a governarle efficacemente.

I rischi di una sovrapposizione dei due concetti (sistema produttivo locale e distretto industriale) rimangono infatti comunque alti. Come ha notato, a proposito, lo stesso Becattini:

¹¹ La differenza tra un idealtipo weberiano (Weber 1922b) e una categoria generale è di cruciale importanza a questo riguardo e rimanda alla differenza tra “modo” e “modello” richiamato nel Capitolo 1 (p. 32). Mentre infatti la categoria generale è orientata verso la ricerca di una spiegazione di tipo nomologico (leggi generali) e, quindi, si muove ad un alto livello di astrazione (*thin description*), necessita di categorie storiche e decontestualizzate ed è tipico delle scienze neopositiviste (come è l'economia neoclassica, ma anche il diritto positivo), l'idealtipo è piuttosto un concetto stilizzato costruito a partire dall'analisi di uno o più casi e quindi si muove a un livello di astrazione diverso: quello della *thick description* (Geertz 1973). La categoria generale intende classificare la realtà nella sua interezza e ritiene che vi sia rispondenza tra concetto e oggetto, secondo un'epistemologia della rappresentazione. L'idealtipo, al contrario, partendo da un'epistemologia della costruzione (della complessità) si presenta come un concetto volutamente limitato, costruito dal ricercatore non con l'intento di classificare la realtà nella sua totalità (troppo complessa per essere compresa e ‘governata’ nella sua interezza), ma di comprenderla a partire dallo studio approfondito di un caso complesso, inserito nel suo contesto storico e territoriale. In quest'ultimo caso la complessità del fenomeno viene ridotta dal *sistema di significato* che orienta l'azione dell'attore sociale dentro un dato contesto, mentre nel caso della categoria generale la complessità viene ridotta eliminando le differenze tra contesti diversi. Cfr. Messina (2012a) Parte I.

Confondendo le piccole imprese distrettuali con le non distrettuali – che sono animali molto diversi, anche se all'apparenza possono sembrare simili – si corre il rischio di finire in una politica generica della piccola impresa; una politica, che, quando, ad esempio, si rivolge all'indotto della grande impresa, può corrispondere, in definitiva, ad un aiuto a quest'ultima. Tutt'altra cosa è, invece, una politica di potenziamento delle piccole imprese distrettuali attraverso un potenziamento del capitale sociale del distretto [reti informali]. La prima politica corrisponde, in definitiva, ad un trasferimento di risorse dalla generalità dei cittadini alle imprese (redistribuzione mascherata), con alcuni possibili ma tutt'altro che certi, rimbalzi positivi in termini di occupazione e di reddito; la seconda corrisponde al potenziamento del "capitale sociale" di una certa comunità produttiva. (Becattini 2000a)

Un altro problema emerso con la legge 317/1991 e di non facile soluzione è relativo alla contrapposizione tra l'uso di parametri derivanti da un'analisi di tipo aziendale e la natura "pubblica" dell'intervento. I due elementi finiscono di fatto inevitabilmente per confliggere, tanto da poter affermare, come fa Bellini, che:

La vicenda dell'art. 36 rischia di essere il più recente caso di scuola della vana (e non nuova) pretesa di riformare la politica industriale, cambiandone l'*economics* e non la *politics*: si è pensato di trasformare uno strumento di analisi in un parametro di politica e si è prodotto un ulteriore criterio di ammissibilità alla sovvenzione; si è utilizzata una fondamentale chiave di lettura delle dinamiche di sviluppo e si è prodotto un tardivo riconoscimento delle storie pregresse. Se le logiche della politica rimangono inalterate, la stessa scelta teorica del territorio quale unità d'analisi [...] finisce per rivelarsi un limite. (Bellini, 1997, p. 317)

Ancora una volta il problema, quindi, è quello di un deficit di cultura politica del regolatore, a livello nazionale, che ha mostrato in più occasioni di rinunciare ad una funzione di guida delle dinamiche dello sviluppo, optando piuttosto per una logica di scambio politico, rispondente più al bisogno di garantire un consenso specifico che alla volontà di avviare processi di autentico sviluppo locale. Il trasferimento delle competenze della regolazione dello sviluppo locale dallo Stato centrale alle Regioni, avvenuta a partire dalla fine degli anni Novanta, avrebbe potuto modificare questo deficit solo se la cultura di governo degli amministratori regionali fosse stata diversa da quella centrale, più vicina alle dinamiche dello sviluppo locale e, quindi, adeguata a raccogliere questa sfida. Questo non è accaduto in tutti i contesti regionali. Proprio su questo punto la comparazione per contesti ha cercato di mettere in luce alcune differenze significative tra i due contesti regionali analizzati.

6.2.1 In Veneto

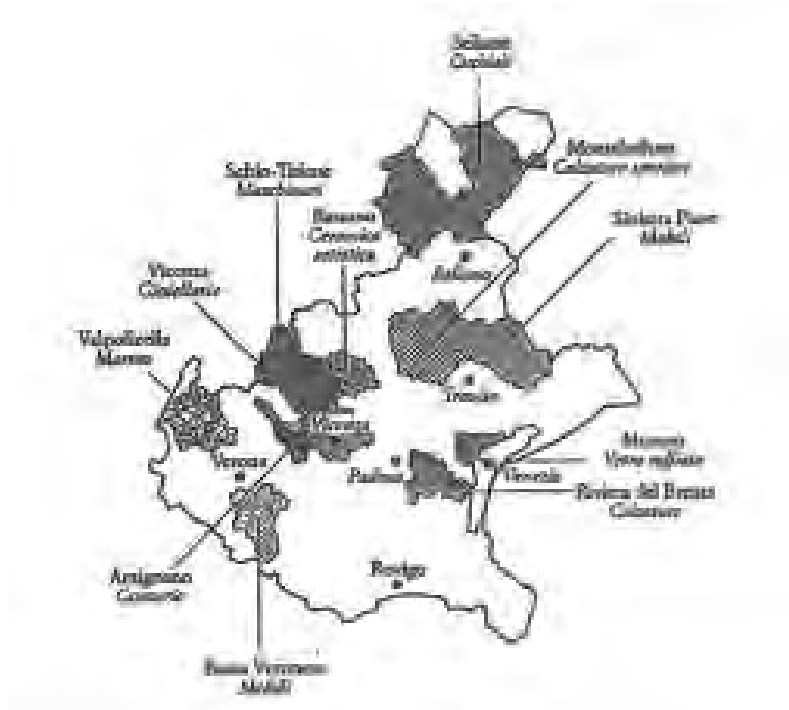
Per le ragioni che abbiamo già esaminato, sappiamo che nel caso del Veneto è mancata una visione strategica per lo sviluppo delle aree forti dei distretti industriali, affidati all'autoregolazione sociale del mercato. Per i sistemi locali "forti", infatti, la Regione, piuttosto che attuare un'autonoma programmazione sulla base di un progetto politico regionale in grado di coordinare quanto avveniva localmente sul territorio, ha lasciato per lungo tempo che i sistemi locali distrettuali si affidassero alla loro capacità di autoregolazione, senza intervenire¹².

Un esempio particolarmente eloquente di questa logica di non-intervento in materia di politica industriale è dato dalla lentezza con cui sono state applicate le direttive statali relative all'approvazione, nel novembre 1999, da parte del Consiglio regionale (deliberazione del 22.11.1999, n. 79) del documento che definisce i distretti industriali in base all'art. 36 della L. 317/1991: più di otto anni dopo, quando ormai la legge 140/1999 ne aveva modificato gli elementi fondamentali. Oltre all'evidente ritardo in una regione notoriamente caratterizzata dallo sviluppo delle PMI e dei distretti industriali, il documento colpisce però soprattutto per il suo contenuto. Esso definisce su base territoriale 19 aree di "specializzazione produttiva" presenti nel territorio regionale, che comprendono sia le aree caratterizzate come distretti industriali veri e propri, secondo la letteratura sul tema (vedi fig. 6.3), sia altre forme di sistemi produttivi locali, come per esempio l'area del Delta del Po-Chioggia o l'area della Bassa Padovana o l'area Lagunare costiera, che certamente poco hanno a che fare con i distretti industriali manifatturieri "forti".

L'applicazione amministrativa delle disposizioni statali è stata compiuta, quindi, senza tenere conto della varietà dei modelli locali di sviluppo, etichettati tutti come "distretti industriali": una varietà che avrebbe richiesto invece strumenti di politica industriale opportunamente differenziati.

Dal confronto tra la Fig. 6.2 e Fig. 6.3 si può rilevare come la definizione delle aree distrettuali approvate dalla Regione Veneto non solo si discosti notevolmente dalla definizione che ne danno le ricerche specifiche sui distretti industriali del Veneto, ma per di più include nelle stesse zone quasi tutte le aree Obiettivo 2, definite sulla base dei Fondi Strutturali europei fino al 2006, cioè nelle aree considerate in ritardo di sviluppo, su cui sono stati avviati Patti territoriali.

¹² Questo è quanto è avvenuto almeno fino alla L.r. 8/2003 di cui parleremo più avanti.

Fig. 6.3 – *Distretti industriali storici del Veneto*

Fonte: Crestanello (1997), p. 102.

L'interpretazione della legge in senso estensivo risulta essere, però, funzionale alla logica di non-regolazione politica dello sviluppo locale perseguita nel Veneto. Tale interpretazione riesce ad evitare infatti un intervento diretto e programmato sulle reti comunitarie distrettuali che, di fatto, non richiedono l'intervento pubblico. Una prova di ciò è che la definizione dei "distretti industriali" in esecuzione della legge n. 317/91 in Veneto non ha prodotto l'attivazione di alcun Contratto di programma previsto dall'art. 36 della stessa legge, attraverso l'attività di programmazione negoziata. Più che la predisposizione di uno strumento per le politiche territoriali rivolte ai sistemi locali distrettuali, l'applicazione di tale legge nel Veneto ha prodotto, in realtà, un altro strumento potenziale di *politiche distributive*, attivabile su tutto il territorio regionale e da usare di volta in volta per rispondere alle domande di contributi che avrebbero potuto provenire dai vari sistemi locali, anche quelli più deboli.

Con la L.r. 8/2003 (successivamente aggiornata con la L.r. 5/2006) il Veneto si è dotato di un inedito strumento di *policy* per i distretti produttivi con l'obiettivo di superare una serie di nodi rimasti insoluti dalla legislazione precedente sui distretti, a cominciare dalla spinosa

questione della definizione dei *confini*: essa, infatti, non definisce alcun confine territoriale dei distretti, ma prevede piuttosto che siano gli imprenditori stessi a farsi carico di presentare programmi da finanziare, in modo che gli obiettivi e le necessità siano veramente quelli espressi dalla base imprenditoriale. I “confini” vengono costituiti, perciò, dalle reti di attori, tramite un approccio *bottom-up*, come già accadeva con i Patti territoriali, e non da parametri statistici definiti a priori. Il “distretto produttivo locale” si basa, infatti, sulla capacità delle imprese e delle istituzioni locali di sviluppare una *progettualità strategica*. La Regione, infatti, riconosce ufficialmente un distretto produttivo solo dopo aver approvato il suo patto di sviluppo: un programma triennale di attività, nel quale le imprese, gli enti e le istituzioni locali, le Camere di Commercio e le Associazioni di categoria, il mondo della finanza locale si uniscono per realizzare progetti comuni di innovazione, ricerca, promozione, internazionalizzazione. Il co-finanziamento regionale è previsto¹³ fino a un massimo del 40% della spesa sostenuta.

La L.r. 8/2003 ha rappresentato quindi un cambiamento significativo di politica industriale del Veneto con la quale la Regione ha inteso dare un segnale di innovazione, proponendosi, per la prima volta, anziché come ente distributore di risorse, come attore politico regolatore che premia le capacità innovative delle imprese. Dopo anni di finanziamenti a pioggia, la L.r. 8/2003 si è data quindi l'obiettivo ambizioso di modificare la cultura e il modo di regolazione dello sviluppo locale del Veneto, agendo anche sul cambiamento delle mappe cognitive degli attori presenti sul territorio, con l'obiettivo di legittimare l'attore politico regionale come attore regolatore, in grado di promuovere lo sviluppo locale attraverso politiche redistributive e regolative. Fondamentale è quindi, per i patti di sviluppo dei distretti, la relazione che si stabilisce tra imprese e istituzioni locali in senso strategico. In particolare, istituzioni locali e associazioni di categoria sono chiamate ad entrare a far parte integrante di questi accordi come attori che ne sostengono lo sviluppo e che hanno una visione globale del territorio e delle sfide che arrivano ai sistemi di PMI dai mercati nazionali e internazionali.

L'azione della L.r. 8/2003 si articola quindi in relazione ad almeno due diversi livelli di innovazione che qui vanno considerati: a) quella *culturale* degli attori locali, sia delle imprese sia delle istituzioni; b) quella *organizzativa* delle reti sul territorio e degli uffici preposti al coordinamento della *policy*.

¹³ Dal 2006 il cofinanziamento regionale è stato ridotto al 20%. È importante sottolineare, in proposito, come non si tratti di finanziamenti alle imprese, ma alla filiera, al distretto. Questo permette di superare la clausola *de minimis* posta dall'UE agli aiuti di Stato per le piccole imprese e consente, inoltre, l'aggregazione al Patto anche di imprese esterne al territorio distrettuale, ma collegate alla filiera produttiva.

Viste le dinamiche che hanno storicamente caratterizzato il modo di regolazione dello sviluppo locale nel Veneto, un ruolo determinante per favorire un cambiamento culturale di questa portata non può non riguardare, in primo luogo, le associazioni di categoria, strutturate ancora su basi mandamentali e provinciali. Infatti la loro cultura associativa, le dinamiche di relazione spesso competitive, più che cooperative, sia verso le altre associazioni sia verso le stesse associazioni di altre Province, non risultano essere coerenti con i cambiamenti introdotti dalla nuova *policy*, tanto più se uno degli obiettivi della L.r. 8/2003 è quello di incentivare la costituzione di reti anche interprovinciali, che si caratterizzano per la loro *trasversalità* sia rispetto ai settori produttivi sia rispetto ai confini amministrativi. La condizione, individuata implicitamente dalla normativa, per iniziare a (ri)costruire quelle fondamentali risorse di fiducia tra gli attori, soprattutto pubblici e privati, necessarie per la definizione di un nuovo patto condiviso di sviluppo, è costituita quindi da un superamento dei campanilismi e dei localismi e di ogni tentativo di lottizzare o spartire risorse pubbliche.

Se questa è la teoria del cambiamento che ha motivato la riforma, le fasi di implementazione della *policy* hanno evidenziato, tuttavia, una serie di elementi che solo un'analisi attenta del sistema concreto di azione è in grado di mettere a fuoco. Ciò è quanto si è fatto con una valutazione *in itinere* della *policy*¹⁴, realizzata sui primi 28 patti di distretto approvati nel 2003 che hanno concluso il ciclo di *policy* nel 2006.

La ricerca, focalizzata sulla ricostruzione del sistema concreto di azione (le imprese, le associazioni di categoria e i consorzi di sviluppo, le CCIAA, il rappresentante di distretto, la consulta, l'ufficio distretti), ha messo in luce come, dopo un'iniziale incertezza e perplessità tanto delle imprese, quanto soprattutto delle associazioni di categoria, si sia verificata un'innovazione di tipo essenzialmente *procedurale*, più formale che sostanziale, che ha dovuto superare comunque numerose resistenze al cambiamento, manifestate soprattutto dagli attori "forti" del modo di regolazione tradizionale: le associazioni di categoria, soprattutto degli artigiani. Eccetto alcuni limitati casi, se la capacità di aggregazione delle imprese, attraverso questo strumento, rimane infatti ancora piuttosto scarsa, il ruolo delle associazioni di categoria¹⁵, quali "semplificatori

¹⁴ La ricerca esplorativa, realizzata nell'ambito del *Laboratorio De&F* 2004, ha effettuato una serie di 45 interviste in profondità ad attori locali coinvolti nella *policy*, cfr. Messina (2005b). La ricerca è proseguita nell'ambito del corso di *Governo dei distretti* dell'Università di Padova e con il coordinamento di alcune tesi di laurea magistrale sul tema. Si vedano in particolare Castelli (2007) e Lovato (2007) in «<http://polisdoc.cab.unipd.it>».

¹⁵ Come mostra la ricerca, in molti casi l'intervento delle associazioni è stato indispensabile per consentire il rispetto della tempistica prevista dalla normativa; spesso la presentazione dei patti e dei progetti non sarebbe stata possibile se non ricorrendo a istituzioni con una consolidata esperienza nei rapporti con l'Ente Regionale (Messina 2005b).

amministrativi” e mediatori di fiducia verso le istituzioni politiche locali e regionali, soprattutto per le piccole imprese artigiane, viene invece confermato. Una profonda riorganizzazione interna di questi attori strategici dello sviluppo del territorio e un loro opportuno riposizionamento nella rete di *governance* regionale, costituisce oggi, infatti, uno dei nodi più critici da sciogliere per una evoluzione in senso innovativo del modo di regolazione del Veneto.

Nel 2005 concludevamo la nostra valutazione *in itinere* della *policy* sottolineando come l’entrata in vigore della L.r. 8/2003 avesse lasciato gli attori locali piuttosto perplessi (Messina 2005b). L’interpretazione estensiva dei parametri dei patti e dei bandi¹⁶ attuata dalla Regione in occasione della loro approvazione nel 2003, il pregiudizio diffuso fra gli attori che la legge prevedesse, comunque, finanziamenti a pioggia, confermata da una scarsa visibilità dei criteri di valutazione dei patti e dalla scarsa innovatività dei progetti presentati nella prima tornata, sono tutti elementi che non hanno deposto a favore del conseguimento degli obiettivi prefissati dalla *policy*.

A distanza di sei anni, per un’analisi più puntuale del processo di *apprendimento istituzionale* messo in atto dalla *policy* in oggetto, si possono prendere in esame i dati relativi all’andamento dei progetti presentati dai rappresentanti di distretto e ammessi al finanziamento dall’Ufficio distretti, relativi ai bandi dal 2003 al 2006 e dei contributi assegnati ed effettivamente erogati ai progetti presentati a valere sui bandi di assegnazione delle risorse dello stesso periodo¹⁷. Se nel bando del 2003 prevalevano i progetti più tradizionali, come quelli della misura 6 (partecipazione a manifestazioni fieristiche di valenza internazionale) a scapito delle misure più innovative, già a partire dal 2004 si può registrare un chiaro cambiamento di tendenza, poiché è proprio la misura più innovativa, relativa ai progetti di ricerca e innovazione (misura 2) ad essere quella più frequente. Una tendenza che viene ancora riconfermata nel 2005 e nel 2006. Ciò può essere attribuito a una graduale consapevolezza, da parte della Regione, delle potenzialità dello strumento di *policy* messo a punto: uno strumento innovativo che, per poter dare risultati apprezzabili, richiede tuttavia una chiara volontà politica di innovazione anche dello stile amministrativo regionale, potenziando le capacità di valutare e selezionare i progetti migliori e più promettenti.

Dal punto di vista del cambiamento del modo di regolazione dello sviluppo locale, la domanda che occorre avanzare pertanto è: quanto ha

¹⁶ Nel bando del 2003 sono stati ammessi tutti i 28 Patti presentati, senza una valutazione sulla qualità degli stessi. Questo ha costituito un segnale contraddittorio rispetto ai cambiamenti annunciati, lasciando intravedere piuttosto un cambiamento solo di facciata e il permanere di uno stile di *policy* tipicamente distributivo.

¹⁷ Per un maggiore approfondimento sui dati rimando a Lovato (2007) e Messina (2008a).

investito la Regione Veneto – Direzione Sviluppo economico Ricerca e Innovazione – sulla propria innovazione organizzativa? Sulla qualificazione delle risorse umane impiegate? Sul *learning by doing*? In altre parole: quanto sta imparando dall'esperienza acquisita?

Se il primo ciclo di *policy* è stato attivato senza prevedere una valutazione *in itinere* della *policy*¹⁸ e adottando un comportamento non del tutto coerente con la volontà politica di attuare il cambiamento di rotta dichiarato, a partire dal 2005, con la nuova Giunta regionale, si è cercato di correggere il tiro attraverso una serie di cambiamenti che possono essere ricondotti, più in generale, alla riorganizzazione della Direzione Sviluppo economico Ricerca e Innovazione, al potenziamento dell'Ufficio distretti e all'istituzione di un Nucleo Tecnico di Valutazione che avrebbe dovuto avere il compito di effettuare un'analisi qualitativa sui progetti candidati a ricevere il co-finanziamento regionale. Quanto queste innovazioni istituzionali siano riuscite a produrre cambiamenti del modo di regolazione dello sviluppo locale è tuttavia un quesito di ricerca che può essere presto risolto. Guardando i dati di sintesi di quanto prodotto fin ora dalla *policy* nel periodo 2003-2006, possiamo rilevare che, a fronte di ben 37 distretti produttivi e 8 metadistretti individuati e di 490 progetti finanziati su 540 (il 91%), sono stati impegnati contributi per circa 67 milioni di euro, ma sono stati erogati, a giugno 2007, solo 11 milioni circa. Con la IX legislatura, tuttavia, la legge 8/2003 non è più stata finanziata, poiché si è compreso che la dinamica del patto di sviluppo di distretto tende a moltiplicare le richieste di riconoscimento di realtà produttive che poco hanno a che fare con i distretti industriali. Dalle interviste effettuate emerge inoltre, a tal proposito, l'opinione diffusa tra gli operatori economici e delle associazioni di categoria che la macchina messa in moto dalla Regione per attivare politiche innovative con questa *policy* sembra essere davvero sproporzionata rispetto alle risorse finanziarie effettivamente impiegate ed erogate. Il giudizio degli attori coinvolti è pertanto sempre più perplesso, specie dopo la riforma della L.r. 5/2006 che ha ridotto il cofinanziamento regionale dal 40 al 20% della spesa, con il chiaro obiettivo di accogliere, a parità di budget disponibile, il maggior numero di progetti presentati. Il numero dei distretti produttivi e metadistretti finora riconosciuti comincia ad essere inoltre davvero elevato¹⁹, soprattutto se tra questi vengono annoverati anche casi di distretti che sono “solo sulla carta” o casi come quello del distretto turistico della “Montagna Cimbra”, letto dagli intervistati come una chiara risposta

¹⁸ L'unica valutazione *in itinere* è infatti, ad oggi, quella realizzata nell'ambito del *Laboratorio D&F* 2004, totalmente autofinanziata dal Master in *Regolazione politica dello sviluppo locale* dell'Università di Padova, cfr. Messina (2005b).

¹⁹ Si veda in proposito il sito dedicato della Regione: «<http://www.distrettidelveneto.it/>»

politica alla mobilitazione “antiregionale” dei Comuni dell’Altopiano di Asiago (che hanno fatto un referendum per passare con il Trentino). L’estensione del concetto di distretto è tale da non consentire agli attori interessati di comprendere se e cosa stia effettivamente cambiando: se si tratti cioè di un cambiamento reale di stile amministrativo regionale, oppure se non si tratti, piuttosto, solo di un cambiamento di facciata, dell’ennesima politica distributiva in cui cambiano solo le forme, ma i contenuti rimangono quelli di sempre. In questo spazio di incertezza, in questa attesa che va facendosi però sempre più labile, si è messo in gioco il successo non solo della *policy* regionale, ma anche la credibilità stessa della Regione come attore politico regolatore. Non è un caso che, con il cambio della Giunta regionale della IX legislatura, la L.r. 8/2003 è stata sospesa ed è stato avviato un processo di riforma complessiva della *policy* che porterà a una ridefinizione del concetto di “distretto industriale”.

6.2.2 In Emilia Romagna

Nel caso del «modello Emiliano» il ruolo giocato dalla Regione risulta essere invece, come abbiamo visto, fin dall’inizio particolarmente importante per le politiche industriali che hanno caratterizzato lo sviluppo locale grazie ad una graduale trasformazione della cultura di governo locale, da forme dirigistiche di intervento a forme di programmazione negoziata e concertata, che tendono a coinvolgere le parti sociali nel processo decisionale (Leonardi e Nanetti 1991). I Centri di servizi reali alle imprese, rivolti principalmente al trasferimento di nuove tecnologie o alla fornitura di servizi specialistici ad alto valore aggiunto, costituiscono per questa regione un valido esempio di integrazione/cooperazione tra pubblico e privato. Il coinvolgimento delle organizzazioni degli interessi imprenditoriali regionali è stato infatti cruciale sia per il successo dell’iniziativa sia per l’efficacia dei servizi forniti complessivamente dai Centri.

La politica dei Centri di servizi alle imprese in Emilia Romagna viene considerata, come si è detto nel capitolo V, una delle esperienze più singolari e importanti di politica industriale per le PMI in Italia, tanto che il relativo successo dei Centri di servizi reali alle imprese emiliani negli anni Ottanta, che ha favorito la terziarizzazione dei sistemi produttivi locali, è all’origine della legge 317/1991 con la quale lo Stato attribuiva nuove competenze alle Regioni in materia di politica industriale per i sistemi locali di PMI di tipo distrettuale, incentivando l’attivazione di Centri di servizi reali alle imprese (art. 36) come una specie *sui generis*, e adattata, di trasferimento di «buone pratiche». Di particolare interesse risulta essere, quindi, l’applicazione di questa normativa proprio in Emilia Romagna.

La Regione Emilia Romagna esprime ufficialmente la sua posizione di critica alla normativa nazionale, riassumendo il dibattito avviatosi negli anni Novanta, nel Piano triennale per le attività produttive 1999-2001 (Regione Emilia-Romagna, 1999), proponendo una chiave di lettura ritenuta più adatta a rappresentare la varietà dei sistemi produttivi locali della regione, che non possono essere regolati tutti come «distretti industriali». Il documento, infatti, mette in discussione proprio la definizione del concetto di distretto industriale costruito attraverso gli indicatori Istat richiamati dalla L. 317/91 e dal decreto attuativo, e propone l'individuazione di una pluralità di tipi di sistemi locali: *cluster* settoriali, sistemi articolati a filiera, distretti industriali, riservandosi di definire i confini e i tipi di sistemi locali a partire dalla realtà produttiva locale di cui è interprete.

La critica esplicita alla L. 317/91, art. 36, contenuta nel documento di programmazione di politica industriale regionale, evidenzia perché la Regione Emilia Romagna si sia sostanzialmente rifiutata di applicare le disposizioni di legge. La rigidità di questa definizione, che giungeva in ritardo rispetto alla politiche già attuate dalla Regione e che, peraltro, non permetteva di includere entro questa classificazione un distretto storico come quello ceramico di Sassuolo, è stata quindi rifiutata dalla Regione che ha premuto perché tale articolo venisse modificato in senso più flessibile ed estensivo²⁰.

Oggi in Emilia Romagna la competenza di individuare la presenza e i confini dei «sistemi produttivi locali» è stata devoluta alle Province (L.r. 3/99), in applicazione delle leggi Bassanini. In armonia con una cultura politica centrata sull'ente locale, che vede la Regione come «sistema metropolitano policentrico» e che sta alla base dell'idea di federalismo amministrativo promosso dalla riforma Bassanini, le politiche di sviluppo locale dell'Emilia Romagna rientrano quindi nelle competenze sovracomunali delle Province, le quali operano attraverso lo strumento del Piano strategico provinciale. La definizione della *polity* dei sistemi locali, e la loro regolazione, spetta quindi, comunque, a un attore politico istituzionale locale, o meglio, intermedio, come la Provincia.

La strategia adottata quindi dalla Regione Emilia Romagna appare ben diversa da quella della Regione Veneto, come si può rilevare dai documenti di programmazione del tempo: il Programma Triennale per le Attività Produttive (PTAP) 1999-2001 e le modifiche al Piano Territoriale Regionale (PTR) presentate nel documento *La Regione globale* (1999).

Il PTAP 1999-2001 costituisce senz'altro un ulteriore salto di qualità rispetto ai precedenti documenti di programmazione, in primo luogo

²⁰ Ciò è avvenuto con il decreto Bersani n. 114/1998 (ex-presidente della regione emiliana, poi Ministro per l'Industria) le cui indicazioni sono confluite nella legge n. 140/1999 di modifica dell'art. 36 della L. 317/91.

perché si inserisce nel quadro legislativo del “federalismo amministrativo” che lascia ampi margini di manovra alla Regione nel campo delle politiche industriali e, in secondo luogo perché, nel mutato contesto economico con l’Unione monetaria europea e le nuove sfide a cui sono sottoposti i sistemi produttivi locali, la Regione è chiamata a svolgere un ruolo di primo piano nelle politiche per lo sviluppo locale in un momento davvero strategico. L’accento viene posto sulla relazione locale/globale e sulla necessità, da parte degli enti locali, di riuscire a coniugare le esigenze delle imprese locali ad accrescere la loro mobilità transnazionale, spostandosi rapidamente da un territorio a un altro, con l’esigenza di garantire le condizioni dello sviluppo locale.

Sulla base di una accurata analisi di scenario correlata alle sfide della globalizzazione dei mercati ai tradizionali sistemi locali di PMI, il documento di programmazione propone una reinterpretazione dei sistemi produttivi locali definiti come “distretti industriali” ritenendo che:

Pur riconoscendo importanza storica a questa interpretazione dello sviluppo spontaneo, risulta evidente che tale concetto rischia di essere troppo rigido e selettivo nell’interpretazione delle varie forme sistemiche in cui si manifesta lo sviluppo spontaneo nella regione. Per questo una impostazione di politica per lo sviluppo locale non può basarsi su un’unica categoria concettuale, unità di analisi e di intervento. (*ibid.*, p. 40).

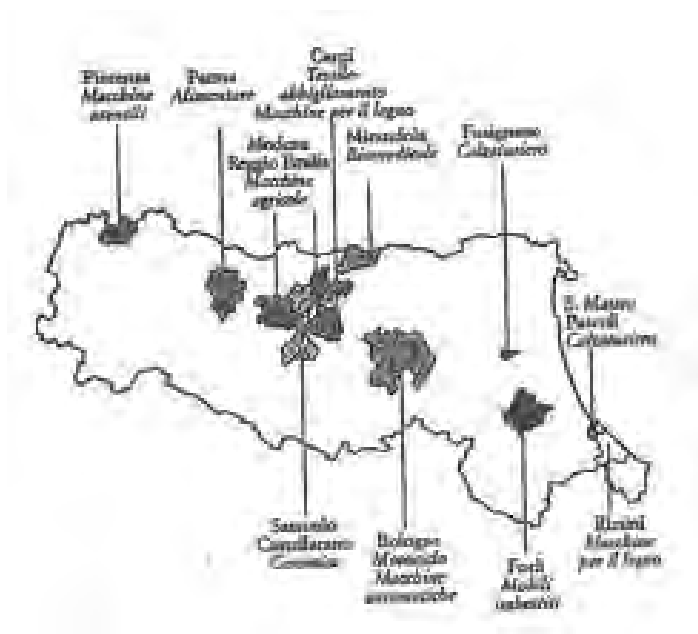
La critica è rivolta non tanto agli studi che hanno fatto scuola (come quelli di Becattini e di Brusco) quanto alla standardizzazione statistica che di tale concetto ne è stata data tramite i Sistemi locali del lavoro che è stata fatta propria dalla legge n. 317/91, art. 36.

In effetti, il concetto di distretto industriale, rigidamente definito, negli ultimi anni ha mostrato crescenti difficoltà ad essere punto di riferimento univoco per le politiche territoriali; ciò è progressivamente avvenuto per una vasta serie di ragioni [...]. In sostanza, lo sviluppo diffuso che caratterizza da sempre l’Emilia Romagna va oggi esaminato in un’ottica di maggiore complessità, dinamicità e varietà che non in passato. Per questo motivo al concetto di distretto industriale è preferibile un concetto più elastico quale quello di sistema produttivo locale (*ivi*).

Dello stesso parere è, d’altra parte, Sebastiano Brusco quando sostiene che «la definizione di distretto industriale non può essere ricondotta all’interno di una pura operazione di carattere statistico, in quanto il distretto non è solo un apparato produttivo, ma è un contesto di relazioni sociali e un sistema di valori» (Brusco et al. 1997, p. 37).

La ricerca condotta da Brusco et al. (1997) sull’Emilia Romagna ha portato alla definizione dei sistemi produttivi locali (di tipo distrettuale) della Fig. 6.4.

Fig. 6.4 – Sistemi di produzione locale in Emilia Romagna



Fonte: Brusco et.al. (1997), p. 36.

Se il distretto non può essere definito con un algoritmo rigoroso, allora sarebbe più appropriato il ricorso al concetto di *sistema produttivo locale* (Brusco 1989) inteso «come insieme di imprese concentrate in un territorio delimitato, che producono, direttamente o indirettamente, per uno stesso mercato finale».

La definizione di sistema produttivo locale è infatti decisamente più ampia rispetto a quella di distretto, poiché «Un sistema produttivo locale può contenere, o meno, caratteristiche di tipo distrettuale, quali la presenza diffusa di piccole imprese che stabiliscono tra loro relazioni caratterizzate da un fitto intreccio di concorrenza e cooperazione» (Brusco, 1997, p. 38).

6.3 I Patti territoriali

I Patti territoriali vengono concepiti originariamente come uno strumento di *policy* per contesti locali in ritardo di sviluppo attraverso cui è possibile costruire un “lavoro di rete” attivando le risorse umane del contesto locale: è l’attivazione di questa rete “dal basso” che definisce il “sistema locale”. La strategia individuata per raggiungere l’obiettivo della promozione dello sviluppo ‘dal basso’ è la valorizzazione della

classe dirigente locale. I Patti territoriali partono cioè dall'idea che lo sviluppo locale, se vuole essere un processo che garantisca effettivamente autonomia, non può essere codificato entro rigide norme giuridiche, ma deve essere libero di assumere forme diverse a secondo delle caratteristiche dei diversi contesti locali.

Dobbiamo distinguere, tuttavia, almeno tre diverse generazioni di Patti territoriali²¹ che si sono susseguiti negli anni, a testimonianza della difficoltà di introdurre nuovi istituti in grado di regolare lo sviluppo economico locale in modo decentrato: la prima generazione di Patti va dal 1994 al 1996 (L. 662/1996) e ha avuto come regista il CNEL; la seconda generazione va dal 1996 al 2000 e ha avuto come coordinatore il CIPE²²; la terza generazione è quella della regionalizzazione, a cominciare dal 2000, e ha avuto pertanto una articolazione con tempi e modi diversi da regione a regione.

La fine della vecchia politica per il riequilibrio Nord-Sud, attuata attraverso l'intervento straordinario per il Mezzogiorno, e la mancanza di strumenti alternativi di intervento economico localizzato, portano il CNEL, tra l'autunno del 1993 e la primavera del 1994, ad «assumere una funzione di leadership nella individuazione dei temi e degli strumenti a supporto delle politiche di sviluppo: il Cnel in tal modo [...] riempie un vuoto e va alla ricerca di nuovi percorsi» (Hoffmann, Leone, 1998, p. 375), individuando nella «società di mezzo», nel «partenariato sociale» e nei «patti territoriali» i nuovi strumenti di intervento nel Mezzogiorno, sintetizzabile nella formula «impegnarsi al Sud». (CNEL 1994, p. 11; De Rita, Bonomi 1998)

L'obiettivo prioritario a cui cercano di rispondere i Patti della prima generazione è quello di definire uno strumento utile per avviare un processo di sviluppo nelle aree svantaggiate del Sud, caratterizzate da uno «sviluppo senza autonomia», cominciando con l'attivazione delle risorse umane locali. Questa idea aveva trovato un primo significativo sostegno nella Legge 142/90 che assegna nuovi poteri ai Sindaci, i quali diventano, almeno sulla carta, veri protagonisti della gestione della cosa pubblica. Ma il cambiamento più significativo si è avuto soprattutto con la Legge 81/93 che stabilisce l'elezione diretta del Sindaco, la cui permanenza in carica, quindi, non è più vincolata dai partiti di maggio-

²¹ I Patti territoriali di *prima generazione* (CNEL) sono stati 12 prevalentemente concentrati al Sud del paese; i Patti di *seconda generazione* sono stati 39, distribuiti su tutto il territorio nazionale nelle Aree definite Obiettivo 1 e 2 sulla base della programmazione europea dei fondi strutturali, finanziati con fondi nazionali dal Ministero del Tesoro (CIPE). A parte vanno inoltre considerati i *Patti Territoriali per l'occupazione* dell'UE, promossi nel 1997 e finanziati con Fondi Strutturali Europei che risultano essere 10 in tutta Italia, di cui 9 nelle regioni del Sud e uno, quello dell'Appennino centrale, nel Centro Italia.

²² Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).

ranza; rispetto a questi ultimi, anzi, al Sindaco è riconosciuta la piena autonomia nella scelta degli Assessori, per lo più “esperti” scelti dalla società civile.

Queste novità, insieme al cambiamento contestuale della classe politica che ha fatto seguito ai processi per corruzione di Tangentopoli, ha contribuito a fare emergere, soprattutto a Sud, una giovane leva di Amministratori locali fortemente radicati nella “società di mezzo”, espressione cioè del mondo del lavoro e dell’imprenditoria. È proprio su questo soggetto che il CNEL ha voluto investire per avviare una nuova fase di sviluppo dal basso, promosso e gestito dai diversi attori sociali locali (CNEL 1994).

In questa prospettiva nascono i Patti territoriali, laddove “Patto” sta ad indicare una metodologia di concertazione in cui ciascun soggetto si assume le proprie responsabilità, mentre “territoriale” è indicativo della scelta di avviare sperimentazioni, anche di dimensioni contenute, in grado di valorizzare le risorse *endogene* del territorio.

Il primo riferimento ai Patti territoriali come strumento di programmazione negoziata è nel testo dell’intesa tra Governo e Sindacato, siglata l’11 novembre 1994, con riferimento alla promozione dello sviluppo del Mezzogiorno e delle “aree depresse” del paese. Successivamente sarà il DL n. 244/95, convertito con la Legge 341/95 (art. 8), a regolare l’istituto dei Patti territoriali intesi 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 definiti nel Quadro Comunitario di Sostegno approvato con decisione dell'UE.

Lo stesso art. 8 assegna al CIPE il compito di stabilire i contenuti generali dei Patti territoriali, nonché le modalità organizzative, attuative e l’approvazione dei singoli Patti da stipulare. Va sottolineato, quindi, lo stretto collegamento tra Patto territoriale e politica regionale attraverso il più importante atto di programmazione delle risorse: il Quadro Comunitario di Sostegno (per le aree Obiettivo 1), attraverso cui le Regioni dell’UE definiscono i problemi da affrontare, il quadro economico e la ripartizione degli stanziamenti previsti dai fondi strutturali durante l’arco temporale del progetto.

Specificazioni ulteriori vengono date dalle deliberazioni CIPE²³ che, in questa prima fase, attribuiscono al CNEL (che ha la paternità di questo tipo di “istituto regionale”) un ruolo del tutto singolare: esso svolge, infatti, una importante attività di promozione e certificazione dell’attività di concertazione; in particolare (Hoffmann, Leone, 1998, p. 380) esso:

²³ Cfr. le deliberazioni CIPE del 10 maggio e 20 novembre 1995 e del 10 luglio 1996.

- è sede di una “prima valutazione” che si conclude con la sottoscrizione di un “protocollo di intesa” (1° livello di definizione del Patto);
- affida la proposta ad una propria società di consulenza che provvede alla “progettazione di massima” (2° livello di definizione del patto);
- informa il Ministero del Bilancio ai fini di una interazione con il soggetto promotore e la società di progettazione;
- rilascia una “attestazione dell’avvenuta concertazione delle parti sociali” effettuata sul “progetto definitivo” (3° livello di definizione del patto). Soltanto a questo punto il Patto viene trasmesso al Ministero del Bilancio.

I Patti territoriali, come strumenti di *policy* per le aree svantaggiate o in ritardo di sviluppo, si propongono, pertanto, di realizzare in generale i seguenti *obiettivi*:

- la produzione di *beni relazionali* (reti di relazioni o capitale sociale),
- diffondere la cultura della responsabilità dello sviluppo locale tra gli attori del luogo,
- incentivare un cambiamento di atteggiamento delle istituzioni intermedie dal “chiedere” al “fare”,
- favorire il controllo sociale del territorio,
- l’emergere di risorse informali e sommerse,
- il radicamento delle attività economiche nel luogo,
- la deverticalizzazione della relazione tra istituzioni intermedie e attore pubblico attraverso l’attivazione di reti di *governance* locali.

Un Patto territoriale deve contenere:

- la definizione di obiettivi comuni su cui è possibile far convergere una pluralità di attori operanti in un dato luogo e che costituiscono la base di un accordo specifico tra le parti sociali,
- un piano finanziario con la specificazione dei tempi e delle fonti di finanziamento,
- una divisione dei compiti tra le parti, con la formulazione degli impegni assunti dagli attori pubblici e privati,
- esso deve inoltre operare in deroga ad alcune norme amministrative per velocizzare l’attuazione del Patto stesso.

La strutturazione dei Patti secondo la procedura sopra descritta è stata fortemente modificata dalla Legge 662/96 che ha ridisegnato l’intero istituto concepito ora non più come strumento per la promozione dello sviluppo locale delle aree depresse, in accordo con i principi di programmazione comunitaria, bensì come strumento di programmazione negoziata valido *per tutto il territorio nazionale*, fermo restando la riserva del finanziamento pubblico per le sole aree depresse (aree Obiettivo 1 e 2) rilevate dai Documenti unici di programmazione regionali.

Secondo l'art. 2 della Legge 662/96 il Patto territoriale ora è:

L'accordo promosso da enti locali, parti sociali o altri soggetti pubblici o privati relativo all'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale.

Un'altra importante differenza, rispetto ai Patti di prima generazione, è l'ampliamento delle tipologie negoziali e soprattutto un rafforzamento dei poteri dell'esecutivo e del CIPE e un allentamento dei poteri del CNEL. Va sottolineata, inoltre, la particolare delicatezza della fase transitoria che ha lasciato in una situazione di incertezza quei Patti stipulati nella fase di passaggio dalla prima alla seconda generazione che ha aperto un contenzioso tra Ministero del Bilancio, CNEL e organi di controllo.

I Patti di prima e seconda generazione *possono* avvalersi, ma non necessariamente, del sostegno della Regione e degli enti locali in termini finanziari, i quali sono vincolati al rispetto degli impegni assunti in sede di sottoscrizione del Patto. Viene designato, inoltre, un soggetto responsabile, scelto tra i soggetti pubblici o appositamente costituito in forma di società mista per azioni (ente gestore), con il compito di curare i rapporti con le Amministrazioni, coordinare i vari interventi, controllare l'attuazione degli stessi e provvedere all'erogazione dei contributi pubblici. Un ultimo aspetto da sottolineare, infine, riguarda il ruolo svolto dalle società di consulenza autorizzate dal Ministero del Tesoro²⁴, sia nella definizione dei Patti territoriali sia nella divulgazione delle informazioni sul territorio.

Al finanziamento del Patto, in questa fase, concorrevano le risorse pubbliche, per un massimo di 100 miliardi di lire da parte dello Stato²⁵, e private²⁶ in misura non inferiore al 30% degli investimenti. Oggetto delle agevolazioni pubbliche potevano essere progetti imprenditoriali di investimento e infrastrutture. L'accesso al finanziamento pubblico²⁷ avveniva attraverso una gara indetta dal Ministero del Tesoro, del

²⁴ Cfr. Comunicato del CIPE pubblicato in G.U. del 7 gennaio 1998, p. 26.

²⁵ Va ricordato che il finanziamento statale, secondo le disposizioni del CIPE, era dell'80% per i Patti del Sud e del 20% per i Patti del Centro-Nord.

²⁶ I privati interessati a prendere parte al Patto dovevano rispondere all'apposito bando posto in essere dal soggetto gestore che prevede la presentazione di una serie di certificazioni sullo stato dell'azienda, sulle sue dimensioni e numero di addetti, impegnandosi a ristrutturare o ampliare la propria azienda, investendo finanziariamente e programmando la creazione di un certo numero di nuovi posti di lavoro. In cambio l'impresa avrebbe ottenuto agevolazioni creditizie, sgravi fiscali, la corresponsione a fondo perduto del 20% dell'investimento e la garanzia, data dalle associazioni sindacali, di poter usufruire di forme di flessibilità contrattuale anche in deroga ai contratti nazionali.

²⁷ L'accesso ai finanziamenti è stato drasticamente ridotto con la delibera del CIPE del 17 marzo 2000, n. 31 che ha tagliato le risorse ai Patti territoriali *in itinere*, che non riguardassero i settori dell'agricoltura e della pesca, bloccando tutte le iniziative per le quali, entro il 17 aprile 2000, non fossero state presentate le integrazioni progettuali

Bilancio e della Programmazione Economica, mentre l'istruttoria dei progetti di investimento era condotta da istituti di credito autorizzati²⁸.

Da una prima ricognizione curata dal Ministero del Tesoro sulla base dei dati disponibili, è stato tracciato un identikit dei Patti e delle imprese che vi hanno partecipato (Corbo Esposito 2000, p. 15):

Ad un Patto partecipano mediamente una cinquantina di imprese, in prevalenza piccole (anche se le medie e grandi hanno comunque una buona rappresentanza) sia di nuova creazione che già esistenti. Queste operano nei settori tradizionalmente forti del manifatturiero, rappresentando, in determinati casi, realtà distrettuali già esistenti o in via di sviluppo. Creano occupazione con un investimento medio di 154 milioni per unità lavorativa aggiuntiva e comunque realizzano mediamente un investimento, per singola iniziativa, di 2,8 miliardi di lire.

Lo strumento del Patto territoriale si presenta, quindi, come uno strumento di programmazione negoziata caratterizzato da una "propria identità", particolarmente adeguato per rafforzare le vocazioni specifiche di un territorio e incidere sui processi di sviluppo dei sistemi locali. Come ricorda Cersosimo (2000), un aspetto rilevante dei Patti territoriali è dato dalla natura di *costruzione sociale* propria del Patto che si va definendo nel tempo, man mano che gli attori coinvolti raggiungono accordi significativi. Questa natura di *work in progress* necessita di una grande flessibilità dell'azione e difficilmente si concilia con la logica dell'agire amministrativo altamente formalizzato, tipico dei sistemi a *civil law*. Questo elemento di novità, unito alla mancanza di precisi codici di comportamento non scritti e di metodologie consolidate di azione se, da una parte, era destinato a creare diversi problemi di comunicazione e di relazione sia tra gli attori pubblici e privati sia, soprattutto, tra il livello politico nazionale o comunitario e quello amministrativo locale, dall'altra ha dato vita, nei vari contesti, a reti di *governance* locali peculiari che hanno teso a riprodurre le dinamiche proprie delle culture politiche locali e dei relativi modi di regolazione, come quelli che abbiamo visto caratterizzare i due contesti regionali del Veneto e dell'Emilia Romagna, che si manifestano anche nella costruzione delle reti attivate dai Patti. Una sorta di *governance* locale "all'italiana" in cui la trama di relazioni che caratterizza i sistemi locali, lasciata libera di esprimersi, può emergere ora all'evidenza empirica mettendo in luce in modo inedito quelle differenze, tipiche del contesto italiano, che deri-

richieste, e rimandando a una successiva delibera le modalità di delega alle Regioni per la gestione dei progetti in corso.

²⁸ È il caso di ricordare che, tra gli attori coinvolti, gli Istituti di credito sono stati quelli certamente maggiormente delusi dai Patti a causa dei ritardi con cui il Ministero ha elargito il denaro stanziato, anche quando lo si era cominciato ad erogare già da oltre un anno.

vano dalla molteplicità di culture politiche locali e di sistemi concreti di azione che caratterizzano i sistemi locali.

Solo due anni dopo l'ideazione dei Patti territoriali è lo stesso Cnel (1996b) a individuare nella programmazione negoziata tre ordini di difficoltà:

a) l'eccesso di protagonismo dei sindaci e degli attori locali che in alcune aree ha innescato una "concorrenza" tra chi governa e chi promuove i Patti;

b) una concorrenza tra "grandi" e "piccoli" soggetti della rappresentanza;

c) la "proliferazione" delle proposte di Patto territoriale, non sempre espressione di progetti congruenti di sviluppo locale.

La mancanza di un coordinamento regionale degli interventi di programmazione negoziata costituisce un altro elemento critico, proprio poiché i Patti territoriali «nascono e crescono, prevalentemente, come tentativo di superamento del livello istituzionale regionale» (Cnel 1996, p. 383). Insomma, proprio perché si tratta di uno strumento flessibile, la dinamica dei Patti territoriali rischia di arrivare ad un punto di rottura rispetto allo schema teorico che vuole la Regione al centro del coordinamento locale della programmazione negoziata. Ciò che si è verificato è invece «un Patto territoriale senza Regione». Questo pericolo è stato rilevato chiaramente dalla deliberazione Cipe del 21 marzo 1997 che sottolinea l'opportunità che vi sia un centro di coordinamento locale in grado di garantire unitarietà all'azione di programmazione, e affida alla Regione «l'impegno di inserire il Patto tra le azioni e le iniziative attuative dei programmi regionali, compresi quelli di rilevanza comunitaria».

Già nella Conferenza Stato/Regioni del 27 maggio 2000 fu raggiunto un accordo secondo cui le Regioni del Centro-Nord avrebbero finanziato le opere pubbliche previste in ogni singolo Patto territoriale, mentre il Cipe avrebbe finanziato gli investimenti privati. Ma a dare il via al processo di regionalizzazione dei Patti fu l'Atto di indirizzo del Ministero dell'Economia del 4 aprile 2001, a cui seguì l'istituzione di un Tavolo tecnico tra Stato e regioni per definire il percorso di decentramento dei principali strumenti di programmazione negoziata: i Patti territoriali, i Contratti d'Area e i Contratti di programma. In seguito alla legge finanziaria 2003, il Cipe stabili (delibera n. 26 del 25 luglio 2003) che ogni Regione e Provincia autonoma, subentrando al Ministero, assumesse la responsabilità del coordinamento, della programmazione e della gestione dei Patti territoriali di propria competenza o, in alternativa, poteva optare perché il Ministero continuasse ad esercitare *in service* le attività operative, previa sottoscrizione di un'apposita convenzione, opzione sulla quale si orientarono tutte le Regioni interessate, ad eccezione della Campania (De Vivo 2006). Ciò che in sintesi si può

cogliere dall'esperienza maturata sul campo di questo tipo di politiche per lo sviluppo locale, è la difficoltà da parte del governo centrale non tanto di predisporre strumenti idonei a regolare localmente lo sviluppo, quanto piuttosto di mettere in atto una politica coerente di decentramento e di autonomia locale dei processi di sviluppo²⁹, soprattutto nel Sud.

La tabella 6.1 sintetizza il numero di Patti territoriali di prima e seconda generazione, avviati nelle diverse regioni italiane fino al 2000.

Tab. 6.1 – *Patti territoriali*³⁰ *attivati nelle regioni italiane e investimenti complessivi* (in Migl. di €)

Regioni	N. Patti I gen.	N. Patti II gen.	Investimenti totali (*)
Abruzzo	-	4	365.492
Basilicata	-	4	110.456
Calabria	1	11	634.015
Campania	3	17	996.063
Molise	-	-	-
Puglia	2	13	901.980
Sardegna	1	5	290.277
Sicilia	5	20	1.484.363
Piemonte	-	11	1.505.668
Lombardia	-	1	79.504
Liguria	-	4	494.158
Veneto	-	9	776.891
Friuli VG	-	1	149.629
Emilia Romagna	-	3	225.456
Toscana	-	7	1.291.368
Umbria	-	-	-
Marche	-	2	298.325
Lazio	-	5	187.158
TOTALE Patti	12	43	--

Fonte: Camera dei Deputati, *Le politiche di sviluppo locale. I patti territoriali*, Roma, 2008.

(*) Gli investimenti totali includono sia quelli imprenditoriali sia quelli infrastrutturali

²⁹ Resta pertanto quanto mai attuale la questione posta a suo tempo da Becattini: *Chi ha paura dello sviluppo locale?* (Becattini, Bianchi 1984).

³⁰ La tabella considera solo i Patti territoriali generalisti e non considera i Patti agricoli che sono stati in tutto 52, di cui 5 in Veneto e 1 in Emilia Romagna.

Il passaggio della gestione dei Patti dal Ministero del Tesoro alle Regioni ha permesso alla ricerca di rilevare problemi di ordine diverso nelle due Regioni per quanto riguarda l'ambito della programmazione economica regionale dello sviluppo locale e più specificamente per l'interpretazione data a livello regionale degli strumenti di programmazione negoziata.

Pur nella diversità dei contesti culturali e istituzionali del Veneto e dell'Emilia Romagna, i maggiori *problemi* che i Patti territoriali hanno fatto emergere possono essere individuati nella difficile convergenza di logiche di azione sostanzialmente divergenti, se non conflittuali, che riguardano alcuni degli attori coinvolti sul territorio nel "sistema concreto di azione" attivato dai Patti stessi.

1) La difficile conciliazione delle logiche di azione della rete di *governance* locale, così attivata, con la cultura amministrativa tipica dei sistemi a *civil law*. Le leggi e le numerose delibere del CIPE che disciplinano il Patto hanno finito con l'ingabbiare gli attori che partecipano alla programmazione negoziata, contravvenendo alla logica della *governance* di tipo *bottom-up*, e innescando piuttosto un meccanismo perverso per cui si chiedono al Ministero sempre maggiori disposizioni per poter gestire ogni singolo dettaglio del Patto. Grazie all'analisi comparata qui proposta, questa difficile conciliazione della *governance* locale con il governo regionale appare ancora più interessante se si tiene conto della diversa cultura di governo locale "bianca" e "rossa" delle due regioni.

2) La difficoltà per la Regione ad agire come regolatore delle reti di *governance*, non disponendo di risorse né politiche né finanziarie sufficienti e, nello stesso tempo, la significativa differenza delle due Regioni considerate nell'includere, o meno, i Patti territoriali come azione di intervento negoziato entro la programmazione regionale per lo sviluppo locale.

3) La sostanziale diffidenza verso i Patti di attori come la Confindustria e, a volte, anche i Sindacati³¹, che operano ancora in una logica fordista e quindi poco sensibile alle istanze dello sviluppo di sistemi locali di PMI.

Trattandosi di reti legate alla razionalità degli attori, le variabili culturali e umane acquistano, inoltre, una rilevanza cruciale per il buon esito della costruzione del Patto e per la sua realizzazione. Per queste ragioni la comparazione per contesti, proposta in questa ricerca, costituisce uno strumento indispensabile per cogliere gli aspetti specificamente

³¹ Nell'ambito dei Patti, soprattutto quelli per l'occupazione, i Sindacati erano tenuti ad impegnarsi a non promuovere rivendicazioni salariali per i quattro anni di durata del Patto e ad accettare forme di flessibilità contrattuali per l'occupazione aggiuntiva anche in deroga ai contratti nazionali, mentre la Confindustria era tenuta a lasciare maggior spazio alle PMI e all'artigianato.

locali dei processi di *governance* del Veneto e dell'Emilia Romagna, attuati attraverso i Patti territoriali.

6.3.1 In Veneto

Nel Veneto i Patti di seconda generazione attuati nel territorio regionale, avviati nel periodo 1998-2000, sono stati nove, a cui si sono aggiunti nel 2001 altri 9 patti a carattere generalista e 5 specializzati nella pesca e nell'agricoltura³². Tutti hanno riguardato essenzialmente le aree Obiettivo 2 e 5b individuate dal Docup 1997-99, interessando oltre 300 Comuni (su 581) e una popolazione di oltre 1.500.000 abitanti.

In base alla delibera CIPE del 21 marzo 1997, il Ministero del Tesoro approvò 9 dei Patti generalisti promossi dai partenariati veneti. Queste esperienze pattizie hanno privilegiato in genere specifici settori di intervento, come il turismo e la valorizzazione delle risorse ambientali, l'agroalimentare, la meccanica o il tessile abbigliamento, l'edilizia o l'attività estrattiva.

Il seguito alla delibera del Cipe dell'11 novembre 1998, che estendeva i settori di applicazione dei Patti territoriali alla pesca e all'agricoltura (aree obiettivo 5a e 5b) sono stati sottoscritti dalla Regione Veneto e approvati dal ministero altri 5 Patti territoriali specializzati. I Patti approvati sono stati pertanto i seguenti:

PATTO TERRITORIALE	SOGGETTO PROMOTORE
Progetto Impresa Rovigo Europa	Consorzio di sviluppo Polesine
Venezia Orientale	Comunità Fossalta di Piave
Basso Veronese e Colognese	Provincia di Verona
Bassa Padovana Comprensorio Feltrino	Provincia di Padova Comunità Montana Feltrina
Montagna Veronese	Provincia di Verona
Chioggia Cavarzere Cona	Provincia di Venezia
Cadore Centrale	Comunità Montana Centro Cadore
Agno Chiampo	Comune di Chiampo

³² Cfr. il sito ufficiale della Regione Veneto sui Patti territoriali: «<http://www.regione.veneto.it/Temi+Istituzionali/Programmazione/Programmazione+negoziata/patti>»

PATTO TERRITORIALE SPECIALIZZATO	SOGGETTO PROMOTORE
Rovigo	Consorzio di sviluppo Polesine
Bassa Padovana	Provincia di Padova
Basso veronese e Colognese	Provincia di Verona
Montagna Veronese	Provincia di Verona
Area centro-sud della Provincia di Venezia	Provincia di Venezia

Inoltre, sono stati sottoscritti dalla Regione altri 9 Protocolli di intesa per l'attivazione di altrettanti nuovi Patti, che però non sono giunti all'approvazione del Ministero.

Dai dati forniti dalla Regione, non vi sono stati Patti territoriali esterni al territorio regionale a cui abbiano partecipato PMI venete.

I 14 Patti territoriali sottoscritti dal Ministero, al momento dell'approvazione, esprimevano un programma di investimenti di circa 900 milioni di euro, riguardanti 701 iniziative progettuali per investimenti produttivi (85%) e 78 opere per la realizzazione di interventi infrastrutturali (15%). Dai dati forniti dalla Direzione Programmazione, aggiornati al 31 dicembre 2008, risulta che, rispetto al quadro complessivo degli interventi previsti, soltanto 410 iniziative imprenditoriali sono state avviate (58% del totale previsto) mentre si registra un miglior risultato per le opere pubbliche programmate (83% del totale).

Dalle interviste effettuate³³ agli attori coinvolti nei Patti del Veneto sono state ricavate informazioni interessanti, soprattutto se lette nel contesto più complessivo della ricerca comparata. Ciò che colpisce del caso Veneto è infatti, da una parte, il dinamismo con cui si sono mossi gli attori locali e, dall'altra, il tentativo della Regione Veneto di entrare in relazione con queste modalità di programmazione negoziata, un tentativo che suscita comunque molte perplessità tra i soggetti partecipanti ai Patti che non siano istituzioni pubbliche, come le Province.

Dopo l'avvio dei primi Patti territoriali, infatti, la Regione Veneto alla fine della VI legislatura, ha varato la Legge Regionale 6 aprile 1999, n. 13 «Interventi regionali per i patti territoriali», che disciplina il ruolo della Regione nei patti territoriali e il loro raccordo con la programmazione regionale, istituendo così, al tempo stesso, uno dei primi strumenti specificamente regionali di programmazione negoziata per

³³ Sono state effettuate 10 interviste, nel periodo aprile-giugno 2000, nell'ambito dei primi tre Patti, ai dirigenti e funzionari regionali preposti ai Patti, alle società di consulenza e ai promotori e/o coordinatori dei Patti. Ringrazio Roberta Boggian per il prezioso aiuto fornito in questa fase di rilevazione dei dati e Marco Bassetto per gli aggiornamenti degli ultimi dieci anni.

lo sviluppo locale operativo nella Regione Veneto, regolato con legge regionale.

La L.r. 13/99 prevede la possibilità per la Regione di partecipare all'attivazione dei Patti attraverso forme di cofinanziamento: per il triennio 1999-2001 la legge ha stanziato 6 miliardi di lire, per iniziative come, per esempio, l'attuazione di sportelli unici nel territorio del Patto, mentre con l'art. 8 la stessa legge istituisce *l'Osservatorio regionale sui Patti territoriali* con «il compito di verificare l'andamento e l'efficacia degli interventi» sul territorio regionale che però, fino a questo momento (maggio 2012), non risulta essere mai stato attivato.

La Regione viene percepita, tuttavia, dagli attori dei Patti più come una figura di controllo che come un attore significativo per la definizione del progetto: alla Regione devono essere presentati i Protocolli di intesa e un rappresentante regionale deve presenziare alla sottoscrizione del Protocollo definitivo, nonché sottoscrivere il Protocollo stesso «qualora i contenuti siano coerenti con i piani e i programmi regionali» (art. 5, comma 2), tuttavia il suo ruolo nella concertazione è risultato essere del tutto inesistente. Tutti i promotori dei Patti hanno lamentato, inoltre, la mancanza di interazione con i responsabili dell'Ufficio per la Programmazione, in genere mediato da società di consulenza.

La difficoltà di capire, anche per gli operatori locali, quale sia esattamente il ruolo della Regione nella gestione dei Patti dipende probabilmente dal fatto che se, da un lato, la Regione si è dotata di una legge regionale che le consente di partecipare ai Patti, e in alcuni casi ha partecipato anche finanziariamente, dall'altra gli stessi Uffici regionali preposti alla programmazione non hanno mai partecipato alle attività di programmazione negoziata, sia perché non sono stati chiamati a farlo dagli attori locali sia perché non sembravano interessati a farlo.

Nella prospettiva di un passaggio di consegne dal Ministero del Tesoro alla Regione nella gestione dei Patti, avviata nel 2000, questa sostanziale ambiguità del ruolo della Regione Veneto nella gestione dei Patti territoriali era vista con una certa preoccupazione dai promotori dei Patti stessi. La Regione Veneto, invece, mostrava di essere positivamente interessata a questo passaggio di consegne, a condizione che, di conseguenza, potessero aumentare anche le risorse finanziarie di cui disporre. Questo fino al momento della firma della Convenzione³⁴ con il Ministero delle Attività produttive, avvenuta nel 2004.

³⁴ Il 4 agosto 2004 la Regione Veneto sottoscrisse con il Ministero delle Attività produttive una convenzione per la gestione dei Patti territoriali nella quale espresse la propria preferenza affinché quest'ultimo continuasse ad esercitare le funzioni di gestione, con l'obiettivo di non interrompere l'attività amministrativa dei Patti che poterono così continuare ad avere i medesimi uffici referenti per i soggetti promotori. Alla Regione spettava comunque una competenza sui principali atti di programmazione dei Patti, attraverso l'espressione di un parere vincolante.

Ancora una volta, come già si è visto per l'applicazione della legge 317/91 sui distretti industriali, una legge regionale per lo sviluppo locale mostra di essere intesa dalla Regione più come uno strumento di *policy* distributiva, (attraverso una apparente regolamentazione amministrativa) che come uno strumento di programmazione per lo sviluppo locale coerente con un disegno più ampio di programmazione regionale che, come si è visto, non ha mai caratterizzato lo stile amministrativo della Regione Veneto.

Con la L.r. finanziaria 2003 furono introdotte, inoltre, sostanziali modifiche alla L.r. 13/99 con l'obiettivo di adeguare le forme di organizzazione dei Patti territoriali alle modalità della programmazione decentrata previste dalla L.r. 35/2001 con le Intese programmatiche d'Area (IPA). Gli interventi di sostegno furono così potenziati prevedendo la possibilità di finanziare iniziative di "animazione istituzionale" e la formazione di "piani o programmi per lo sviluppo locale". Nel periodo 1999-2003 la Regione Veneto stanziò per queste misure oltre 7,5 milioni di euro, dando attuazione a: 41 iniziative di animazione economica; 32 progetti di diffusione di reti e sistemi informativi; 217 interventi di progettazione di opere infrastrutturali, 3 sportelli unici dei Comuni di Patto associati e 16 iniziative di formazione di piani e programmi per lo sviluppo locale. Sull'evoluzione dei Patti territoriali in rapporto alle IPA torneremo alla fine del capitolo.

Una particolare attenzione merita invece, nel caso Veneto, il ruolo svolto dalle società di consulenza preposte all'attivazione dei Patti. Sepure queste società sembrano essere state di fondamentale importanza per gli Enti locali che hanno gestito i Patti, come nel caso della Provincia di Verona, le associazioni di categoria e i consorzi promotori che hanno collaborato con esse si sono detti contrariati dal ruolo imposto per legge a queste società. Nella sostanza le società di consulenza altro non fanno che raccogliere dati (spesso offerti dagli stessi Comuni partecipanti al Patto) e assemblarli. Esse, oltre ad essere costose, trasformano inoltre le conoscenze di cui entrano in possesso e che dovrebbero essere di dominio pubblico, in uno specifico *know how* che non sono intenzionate a diffondere gratuitamente, cosa che non avrebbe ragione di essere se a disporre di questi dati fosse un Ente pubblico. La conoscenza contestuale diventa così un "bene privato" anziché un bene pubblico al servizio dello sviluppo del territorio.

6.3.2 In Emilia Romagna

Ben diversa è la situazione della Regione Emilia Romagna in cui sono stati realizzati in tutto solo tre Patti territoriali di seconda gene-

razione, più la partecipazione a un Patto per l'occupazione finanziato con fondi europei.

PATTO TERRITORIALE	SOGGETTO PROMOTORE
Per Ferrara Appennino Modenese* Appennino Parmense	Provincia di Ferrara Provincia di Modena Provincia di Parma CCIAA di Parma 2 Comunità montane
Patto territoriale per l'occupazione Appennino Centrale** (parziale)	Provincia di Arezzo Provincia di Forlì-Cesena Provincia di Pesaro-Urbino Provincia di Perugia 11 Comunità montane

* Va segnalato che è stato attivato anche un Patto agricolo per l'Appennino modenese.

** Sul Patto territoriale per l'occupazione dell'Appennino Centrale, finanziato con fondi europei, cfr. Riccone (1999).

In questo contesto, dalle interviste effettuate³⁵ si riscontra, in primo luogo, una posizione della Regione del tutto diversa dalla precedente. Come sottolinea efficacemente in un'intervista uno dei responsabili³⁶ regionali alla programmazione:

Pur muovendosi in una dimensione orizzontale e sollecitando la concertazione, i Patti territoriali prevedono in realtà un sistema verticale a capo del quale c'è il Ministero del Tesoro che decide, quando decide, con i suoi tempi. Questo modello di programmazione negoziata viene giudicato perciò, in sostanza, piuttosto ambiguo perché se, da un lato, alimenta aspettative di regolazione dal basso dei processi di sviluppo locale, dall'altro, rimandando al Ministero per gli aspetti fondamentali di realizzazione del progetto, non fornisce alcuna certezza né sui tempi né sulle risorse finanziarie effettivamente disponibili e quindi finisce con l'essere uno strumento "poco affidabile" a cui la Regione non è interessata a partecipare.

Questo atteggiamento di distacco mostrato dalla Regione Emilia Romagna viene interpretato spesso dai promotori del Patto come «una sorta di gelosia competitiva in quanto con questo strumento si persegue una programmazione sociale ed economica dal basso, scavalcando in linea di principio coloro che istituzionalmente sono investiti da compiti

³⁵ Sono state condotte in tutto 10 interviste a dirigenti regionali e partecipanti ai Patti territoriali, nel periodo maggio-luglio 2000. Ringrazio Mario Xausa per la preziosa collaborazione nella fase di rilevazione dei dati su questo argomento.

³⁶ Intervista rilasciata il 21 giugno 2000 dal dott. Enrico Cocchi, responsabile dell'ufficio Programmi d'Area e politiche per la Montagna, lo stesso ufficio che viene informato dagli Enti locali sui Patti territoriali.

di pianificazione e sviluppo territoriale» (Riccone 1999, p. 106), anche se, come ha dichiarato il dirigente regionale intervistato, gli Enti locali hanno sempre cercato di coinvolgere la Regione e non ci sono stati problemi di contrapposizione.

Tuttavia, la differenza rispetto all'atteggiamento riscontrato in Veneto solleva degli interrogativi che richiedono l'articolazione di una risposta più adeguata. Il punto, cioè, è quello di capire perché alcune Regioni, come il Veneto, hanno visto nei Patti territoriali un'opportunità per inserire nel territorio una modalità di finanziamento pubblico, attraverso lo strumento della programmazione negoziata per lo sviluppo locale, mentre altre Regioni, come l'Emilia Romagna, non solo guardano con scarso entusiasmo all'istituto dei Patti, ma tendono a restare il più possibile estranee alla gestione dei Patti stessi.

Il problema è complicato dal fatto che la contrapposizione tra le due Regioni considerate non è facilmente tipizzabile, dal momento che, se alcune Regioni del Sud hanno fatto la stessa scelta del Veneto, anche altre regioni "rosse", come per esempio la Regione Toscana, hanno scelto di attuare un coordinamento regionale dei Patti. A differenza del Veneto, tuttavia, la Regione Toscana, che ha dato ampio spazio ai Patti territoriali, ha offerto ai Patti avviati nel territorio regionale l'opportunità di essere rappresentati in modo compatto presso il governo centrale, gestendo così a livello regionale il conflitto centro/periferia che inevitabilmente si è creato in seguito all'ambiguità della normativa vigente. La Regione Emilia Romagna, invece, ha scelto di evitare alla radice il motivo del conflitto, decidendo di non partecipare alla programmazione negoziata dei Patti.

Una possibile spiegazione, coerente con le ipotesi di questa ricerca, è quella che ho potuto cogliere dall'intervista al dirigente regionale per la programmazione dell'Emilia Romagna: ciò che viene criticato, infatti, non è tanto l'iniziativa che nasce dal basso, quanto piuttosto l'ambiguità dello strumento che se, apparentemente, da un lato si presenta come una forma di programmazione negoziata *bottom-up*, dall'altro, rimandando al potere discrezionale del Ministero o della Commissione Europea, nasconde in realtà delle insidie che minano dalle fondamenta la credibilità non solo del progetto, ma anche dell'istituzione che lo propone:

Rendere il progetto efficace e credibile sul piano operativo è una condizione necessaria per la credibilità delle istituzioni che lo propongono.

Per queste ragioni la Regione Emilia Romagna ha deciso di restare estranea alla dinamica dei Patti territoriali, preferendo orientare le sue risorse su un altro strumento di programmazione negoziata, specificamente regionale, come i Programmi speciali d'area (L.r. 30/1996).

Per le stesse ragioni, la decisione del Ministero del Tesoro di delegare alle Regioni la gestione dei Patti in corso di attuazione ha trovato l'Emilia Romagna decisamente contraria, poiché, come sostiene l'intervistato,

I Patti sono nati per far fuori le Regioni in un contesto, come quello del Sud, in cui le Regioni funzionano diversamente da qui. Nelle Regioni in cui non vi è una programmazione per lo sviluppo locale, lo strumento dei Patti riempie un vuoto, ma nelle Regioni come l'Emilia Romagna in cui la programmazione funziona e la programmazione negoziata è una realtà consolidata, lo strumento dei Patti territoriali non può essere accettato come uno strumento davvero efficace.

Pertanto la decisione del Ministero del Tesoro di «scaricare tutti i costi esterni di gestione alle Regioni, senza poter intervenire nel merito del progetto» viene considerata del tutto inaccettabile.

Questa differenza rispetto al Veneto, il cui atteggiamento sembra più assimilabile alle Regioni del Sud che a quello della Toscana, spiega perché nel territorio regionale emiliano-romagnolo siano stati avviati solo tre Patti, più uno agricolo, molto diversi tra loro, riguardanti le poche aree Obiettivo 2 e 5b eleggibili come aree in ritardo di sviluppo nella regione.

Tuttavia, a differenza del caso Veneto, grazie al progetto regionale Nord/Sud, le PMI emiliano-romagnole hanno potuto partecipare, inoltre, a numerosi Patti territoriali di regioni meridionali (aree Ob.1) tra i quali:

- *Patto Territoriale per l'occupazione di Lecce*, con un progetto di formazione per lo sviluppo di professionalità avanzate;
- *Patto Territoriale di Bari Nord Ofantino*, con un progetto di qualificazione della manodopera locale, creazione d'impresa, innovazione e trasferimento tecnologico;
- *Patto Territoriale dell'area Jonico-etnea*, con un progetto di qualificazione del settore edilizio; turismo; assistenza alle pubbliche amministrazioni locali sui servizi alle imprese;
- *Patto Territoriale di Benevento*, con il coinvolgimento delle PMI del distretto di Carpi settore tessile-abbigliamento.

Particolarmente significativo, ai fini della ricerca comparata, è in tal senso l'uso che la Regione Emilia Romagna ha fatto degli strumenti di programmazione negoziata per costruire reti lunghe di cooperazione con altre regioni italiane. Il progetto del *Fare patto in rete con le Regioni del Sud*³⁷ prese avvio alla fine del 1996, in un momento di congiuntura favorevole di espansione del mercato internazionale che coincise

³⁷ Cfr. a questo proposito gli atti del convegno *Cantiere Nord/Sud. Fare patto in rete*, Modena 5-7 ottobre 1999, reperibili nel sito web: «www.workfare.it/patto»

con l'avvio del governo Prodi. Punto di partenza fondamentale fu una preliminare ricognizione sul campo «per identificare le caratteristiche produttive e le opportunità esistenti nelle Regioni del meridione d'Italia, conoscerne le dinamiche interne e identificare strumenti d'intervento complementari con le realtà distrettuali e con i settori industriali» dell'Emilia Romagna (Degli Esposti 1999d, p. 357): una fase molto laboriosa, fatta di raccolta di informazioni e mappatura delle opportunità, che è servita «a dissodare il terreno agli operatori privati che, poi, si sono messi alla ricerca di opportunità» (Forni 1999). A questa attività preliminare e di ricerca hanno collaborato, su iniziativa dell'Assessorato Attività Produttive, l'Ervet e i Centri di servizio ad esso collegati nell'ambito del *Progetto di cooperazione con le Regioni Obiettivo 1*. Tale progetto ha permesso inoltre, nel corso del 1997, di realizzare alcuni rapporti di analisi economica e orientamento sulle Regioni del Meridione, con approfondimenti metodologici sugli strumenti di programmazione negoziata e l'individuazione dei principali strumenti normativi utilizzabili a sostegno delle aree meridionali.

L'importanza di questa fase va fortemente sottolineata in primo luogo perché ha contribuito in modo significativo a modificare l'immagine negativa del Sud del Paese, basato essenzialmente su stereotipi, alimentati anche dalla disinformazione, che costituiva un motivo di scoraggiamento per le imprese interessate a delocalizzare nelle regioni meridionali, e ha costituito quindi una base di partenza fondamentale per un'azione politica interculturale. In secondo luogo perché ha contribuito alla costruzione, sul piano metodologico, di "Pacchetti Localizzativi" (Bonicatti 1999) finalizzati all'attrazione di investimenti esterni, consistenti in veri e propri strumenti di marketing territoriale per lo sviluppo locale delle regioni del Sud del Paese³⁸.

In relazione a queste informazioni preliminari che hanno permesso di definire gli obiettivi e i luoghi più opportuni per la costruzione delle reti, la Regione Emilia Romagna si è mossa utilizzando una serie di strumenti legislativi che le hanno permesso di avviare l'attività di cooperazione allo sviluppo con le regioni del Sud Italia e cioè, da un lato, la legge 488 del 1992 nata dalle ceneri dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, con l'intento di promuovere e incentivare la realizzazione di nuove attività industriali nelle aree depresse del paese³⁹ e, dall'altro, gli strumenti propri della programmazione negoziata come le Intese istituzionali, i Contratti d'area, i Contratti di programma e i

³⁸ Le ricerche avviate dalla Regione Emilia Romagna, tramite l'ERVET, sono confluite nella banca dati del SIFILM (Sistema Informatico sui Fattori di Localizzazione delle Imprese del Mezzogiorno) sulle aree industriali del Mezzogiorno (incluso l'Abruzzo e parte delle Regioni Lazio e Marche) che, in base al censimento realizzato dall'IPI, ammontavano a 284, di cui 221 con Piano Regolatore approvato. Cfr. Bonicatti (1999).

³⁹ La legge 488/92 è stata resa operativa solo nel 1996, dopo l'emanazione del regolamento attuativo (Decreto del 20 ottobre 1995).

Patti territoriali. Le informazioni raccolte in relazione a questo progetto fanno riferimento, perciò, a diverse forme di intervento che utilizzano vari strumenti legislativi, ma vanno letti nel loro complesso per poter avere un quadro più generale della portata del programma di azione.

Da un'indagine dell'Assessorato alle Attività Produttive (Degli Esposti 1999a, 1999b), risulta che i progetti di investimento presentati dalle imprese con sede legale in Emilia Romagna, nel triennio 1996/99, furono complessivamente 651 di cui l'80% (518) nelle aree depresse della stessa Emilia Romagna, il 9% (59) nelle regioni del Centro Nord e l'11% (74) nelle regioni del Meridione. Di questi progetti⁴⁰ il 61% è stato presentato da piccole imprese, seguite dalle medie imprese (28%) e poi dalle grandi (11%). Dei 74 progetti presentati nelle regioni del Sud, 66 hanno avuto una istruttoria positiva, ma solo 27 sono stati finanziati per mancanza di risorse da parte del Ministero dell'Industria. I progetti valutati positivamente nelle istruttorie raggiungevano il valore complessivo di circa 214.228.000 Euro, per un'occupazione aggiuntiva prevista pari a 1.503 unità di lavoro. I settori produttivi interessati sono stati quelli agroalimentare, meccanico, chimico, legno e carta, tessile e abbigliamento.

Passando al lavoro di rete svolto dalla Regione Emilia Romagna, va considerata invece una serie di azioni che, per loro stessa natura, si presentano con caratteristiche decisamente diverse poiché coinvolgono non solo le imprese ma anche attori politici locali e istituzioni intermedie. Le forme di "azione negoziata" utilizzate per governare questo processo sono state sostenute, in genere, da Protocolli di Intesa istituzionali, come per esempio quelli siglati dalla Regione Emilia Romagna con le Regioni Basilicata, Puglia e Sardegna, che hanno avuto la funzione di avviare concretamente un'attività di *networking* tra istituzioni politiche, sociali ed economiche locali, aprendo la strada a diverse altre forme di collaborazioni, anche avvalendosi delle risorse attivabili attraverso i Patti territoriali e i Fondi strutturali europei, mostrando una notevole padronanza degli strumenti legislativi e di finanziamento e abilità nel saperli utilizzare, combinandoli insieme, per gli scopi prefissati.

Uno dei protocolli più interessanti è stato quello siglato il 24 ottobre 1997 tra la Regione Emilia Romagna e Italia Investimenti (Itainvest) con la finalità di sostenere il processo di sviluppo del sistema economico emiliano-romagnolo e di favorire, tra l'altro, sia la capitalizzazione delle imprese esistenti sia la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, anche nelle aree regionali in cui permangono situazioni di squilibrio produttivo ed occupazionale. Riguardo agli aspetti specifici dei rapporti Nord-Sud, «il protocollo si prefigge di identificare le priorità territoriali e settoriali necessarie a promuovere e indirizzare la creazione

⁴⁰ Va tenuto conto che le imprese potevano liberamente presentare più progetti anche in diverse aree.

di impresa e gli investimenti produttivi con particolare riferimento alle Regioni Obiettivo 1». (Degli Esposti 1999d, p. 363).

Nell'ambito della cooperazione Nord-Sud si inserisce, inoltre, la proposta, avanzata dalla Regione Emilia Romagna⁴¹, dei «Contratti di programma per lo sviluppo con aree meridionali» dei distretti industriali, la quale si propone, attraverso la creazione di società d'area a composizione mista, il duplice obiettivo, da una parte, di dare continuità alle collaborazioni avviate con le Regioni meridionali e, dall'altra, di fornire al tempo stesso una risposta concreta alle esigenze delle imprese emiliano-romagnole sia sotto il profilo degli spazi insediativi, sia sotto quello della carenza di manodopera. Entrando nello specifico dei protocolli di Intesa istituzionale siglati dalla Regione, bisogna sottolineare come questi accordi abbiano dato il via a numerose altre iniziative di cooperazione e di sostegno alla costruzione di programmi di integrazione e sviluppo locale⁴², come per esempio le Province, i Comuni e, soprattutto, l'Ervet e i Centri di servizio.

All'obiettivo di costruire «reti lunghe» interregionali tra imprese, tecnologicamente avanzate e con risorse umane qualificate, ha risposto, inoltre, anche l'Asse 5 del PTAP 1999-2001 con l'istituto del Contratto di investimento (Azione B) rivolto alla «Promozione e assistenza di iniziative di partenariato per lo sviluppo e di investimento di imprese, in forma singola o associata, nelle regioni meridionali (Obiettivo 1)».

Anche la Lega delle cooperative dell'Emilia Romagna, grazie agli accordi raggiunti dalla Regione, ha rafforzato la propria presenza nel Mezzogiorno, attraverso gemellaggi tra strutture associative, attività di tutoraggio, accordi di partnership con l'imprenditoria locale. I settori più interessati dalla presenza di cooperative emiliano-romagnole sono: quello della produzione e lavoro (soprattutto costruzioni), agroalimentare, dei servizi, di consumo e delle cooperative sociali (Legacoop 1999).

Soprattutto nel settore agroalimentare si sono sviluppate iniziative particolarmente vantaggiose sia per le imprese emiliane sia per quelle locali (Cattabiani 1999). La produzione agricola specializzata, infatti, si sta sempre più localizzando a Sud perché vi sono condizioni climatiche nettamente migliori, disponibilità di terreni irrigui, costi inferiori e disponibilità di manodopera. A ciò va aggiunto che nelle regioni meridionali per rendere competitivo il settore agricolo sui mercati nazionali

⁴¹ La proposta è stata raccolta e discussa dalla Giunta Regionale in un primo confronto con le parti economiche e sociali tenutosi il 17 luglio 1998 in sede di *Conferenza permanente per l'economia e il lavoro*.

⁴² In questo senso va ricordato il significativo utilizzo che è stato fatto della L.R.n.22 del 1990, che disciplina in generale l'istituto della cooperazione, dando priorità nell'accesso ai contributi alle imprese emiliano-romagnole interessate all'attivazione di progetti di cooperazione con imprese delle aree meridionali. La legge ha favorito, in particolare, l'attivazione di progetti di impresa in Basilicata, Campania, Calabria e Puglia. Cfr. Degli Esposti (1999d), p. 356-57.

ed esteri non occorrono in generale nuovi stabilimenti, ma servizi per qualificare le strutture già esistenti da immettere in tutti i segmenti della filiera (produzione, lavorazione, conservazione, trasporto e commercializzazione dei prodotti). L'intervento delle cooperative emiliane in questo contesto è stato, quindi, particolarmente interessante, poiché ha permesso, da un lato, alle imprese emiliane di far fronte alla crisi del settore nella regione di provenienza, allargando al tempo stesso la gamma produttiva per rispondere alle esigenze della nuova distribuzione e, dall'altra, per le regioni meridionali di introdurre nuove tecniche produttive e organizzative con la relativa formazione.

Per queste ragioni il Partenariato Cooperativo Nord-Sud (Cattabiani 1999), supportato da impegni precisi delle Regioni e delle Leghe Cooperative regionali, è decollato con progetti specifici in vari settori: ortofrutticolo, forestazione, latte, avicunicolo, vino, carni, per un totale di investimenti, negli ultimi anni, di oltre 698.636.290 Euro e un totale di occupati di 9.278 persone. Un esempio per tutti è la *MOC* (Macro Organizzazione Commerciale) *Mediterraneo*, nel settore ortofrutticolo, con capofila Apofruit di Cesena, che ha messo in relazione le regioni Sicilia, Puglia, Campania, Basilicata, Marche, Piemonte, Emilia Romagna, con investimenti per 20 miliardi di vecchie lire e occupazione aggiuntiva per 180 persone.

Come è stato messo in luce, inoltre, da uno studio svolto dalla Lega delle cooperative dell'Emilia Romagna su un panel composto da 69 imprese cooperative, nel 1998 sono stati effettuati 52 interventi nelle regioni del Mezzogiorno che hanno dato luogo ad investimenti produttivi e finanziari per un valore complessivo di 1.000 miliardi di vecchie lire, generando occupazione (diretta e indotta) per 5.000 addetti suddivisi tra: 15 nuove società (di cui 8 cooperative e 1 società consortile), 25 investimenti diretti, 8 interventi di consolidamento e sviluppo di società cooperative (e non) già esistenti. L'elevato numero di iniziative di formazione e il discreto numero di nuove cooperative gestite da quadri dirigenti locali «evidenziano un'attenzione delle attività promozionali allo sviluppo e alla professionalizzazione delle risorse umane locali» (Legacoop 1999, p. 91).

Le iniziative fin qui descritte hanno dato il via a molte altre iniziative minori, ma non meno rilevanti, poiché contribuiscono a creare quella trama di *relazioni informali*, basate sulla fiducia, che costituiscono il capitale sociale (Mutti 1998) fondamentale per i sistemi locali di PMI.

Questi elementi contribuiscono a mostrare come l'uso degli strumenti di programmazione negoziata nei due contesti regionali sia stato sistematicamente diverso, più orientato alla definizione di reti comunitarie locali nel Veneto, più orientato alla costruzione di reti lunghe di cooperazione interregionale in Emilia Romagna.

6.4 Culture di regolazione e forme di programmazione negoziata: nuovi strumenti di *policy* regionale per lo sviluppo locale

La ricerca comparata ha fatto rilevare fin qui una serie di differenze di particolare interesse. La differenza di modelli cognitivi con cui viene percepito e affrontato il tema dei Patti territoriali e la questione del passaggio di consegne dal Ministero del Tesoro alle Regioni nei due contesti regionali è fin troppo evidente, ma anche particolarmente rilevante: la Regione Veneto, mancando di una reale programmazione regionale, ha visto nella possibilità di coordinare i Patti una risorsa che poteva essere opportunamente spesa nell'ambito di politiche distributive sul territorio, senza considerare i disagi legati alla mancanza di controllo sui progetti già in atto. La Regione Emilia Romagna, al contrario, partendo da una forte cultura della programmazione dello sviluppo locale, ha visto nella manovra del Ministero, piuttosto che vantaggi per un dubbio aumento di risorse, solo un aumento dei costi di gestione, per di più incongruenti sia con la logica di programmazione regionale sia con lo strumento stesso della programmazione negoziata a cui la Regione partecipa normalmente come protagonista. Ancora una volta, quindi, le differenze dei modi di regolazione si ripercuotono anche sulle modalità di percezione dei problemi e di elaborazione di strategie adeguate ad affrontarli.

D'altra parte, dalla comparazione sui Patti territoriali emerge anche come la programmazione negoziata valorizzata dall'Emilia Romagna non sia tanto di tipo *bottom-up* ma, piuttosto, attuata attraverso reti istituzionali ed essenzialmente regolata dalla Regione che, attraverso un'azione di *networking* con gli attori locali, soprattutto con i Comuni e le Province, (*governance* multilivello), ma anche altre Regioni, mantiene di fatto la leadership dei progetti a cui partecipa. Al contrario, la Regione Veneto non solo non occupa una posizione di *leadership* nella programmazione negoziata locale ma, piuttosto che proporsi come soggetto promotore nella costruzione di reti di relazioni, di fatto si adatta alle iniziative attivate sul territorio dagli attori locali che tendono ad autoregolarsi garantendo una quota di finanziamento. Nei due contesti, quindi, emergono modi diversi di attuare la programmazione negoziata e, quindi, modi diversi di costruzione delle reti di *governance*: prevalentemente multi-attore in Veneto, prevalentemente multilivello e multi-attore in Emilia Romagna. In queste reti l'attore politico regionale occupa, di fatto, ruoli del tutto diversi: periferico nel Veneto, centrale in Emilia Romagna.

Dalle interviste effettuate ai dirigenti della programmazione delle due Regioni colpisce, inoltre, il diverso accento dato a due diversi aspetti della *programmazione negoziata*:

- per la Regione Veneto essa è intesa come mezzo per contrattare con lo Stato centrale una maggiore autonomia attraverso le “Intese istituzionali di programma” che delegano le competenze ma, come la Regione Veneto chiede, anche maggiori risorse finanziarie di cui disporre (cosa peraltro sempre più improbabile in periodi di crisi fiscale e taglio della spesa pubblica);
- al contrario, per la Regione Emilia Romagna è una metodologia consolidata di concertazione per raggiungere con gli Enti locali e le Associazioni di categoria un accordo su un progetto di governo del territorio che sia al tempo stesso unitario e partecipato.

In altre parole, la programmazione negoziata in Veneto è interpretata come un metodo di mediazione del conflitto centro/periferia, mentre all'interno del territorio regionale si tende a lasciare spazio alle forme di cooperazione multi-attore, più o meno formalizzate a livello locale, come già accade per le reti di impresa; in Emilia Romagna la programmazione negoziata è invece un metodo di concertazione per la costruzione di reti locali e sovralocali di *governance* multilivello e multi-attore, con un robusto coordinamento regionale.

Negli ultimi anni, la coesistenza di più strumenti normativi, nazionali, comunitari e regionali, predisposti per il sostegno dello sviluppo dei medesimi sistemi locali ha offerto, in teoria, alle Regioni maggiori gradi di libertà di azione per definire le modalità di intervento sul territorio attraverso specifiche *policies* di sostegno. Più spesso, tuttavia, ha creato sovrapposizioni e difficoltà di ordine amministrativo soprattutto quando, in mancanza di una effettiva programmazione regionale che ne assicuri il coordinamento, l'uso di questi strumenti è stato lasciato allo spontaneismo locale o alla scelta dei singoli assessorati. Per queste ragioni, negli ultimi anni le Regioni italiane si sono attrezzate introducendo nel proprio ordinamento specifici strumenti di *policy*, finalizzati alla programmazione *integrata* degli interventi strategici per lo sviluppo locale, che prevedono il ricorso a pratiche concertative con la partecipazione di risorse pubbliche e private.

Anche in questo caso la ricerca comparata fa rilevare una netta differenza tra le due Regioni, strettamente legata al diverso modo di regolazione e di concepire l'attività di coordinamento e di programmazione regionale per lo sviluppo locale.

Mentre la Regione Emilia Romagna utilizza, combinandoli abilmente, gli strumenti di *policy* di sostegno a disposizione per le aree svantaggiate per promuovere lo sviluppo locale della regione con una logica regolativa e *redistributiva*, sia direttamente, con l'attivazione di politiche di intervento nelle aree interne, sia indirettamente, attivando reti lunghe di cooperazione con le regioni del Sud del paese (programma Nord-Sud) e offrendo così nuove opportunità di sviluppo alle PMI emiliano-romagnole, la Regione Veneto ha attuato invece politiche

basate su una logica non regolativa, di tipo *distributivo*, limitandosi a registrare le iniziative intraprese dalle reti comunitarie locali, regolamentandone, quando è possibile, l'accesso ai finanziamenti.

Per comprendere più a fondo la specificità dei due modi di regolazione dello sviluppo locale nelle due regioni attraverso questi strumenti di *policy*, è opportuno analizzare, allora, due tipi di strumenti specificamente regionali, quello dei Programmi Speciali d'Area (PSA), istituiti con L.r. 30/96 in Emilia Romagna e quello delle Intese Programmatiche d'Area (IPA), istituite con L.r. 35/2001 in Veneto.

6.4.1 I Programmi speciali d'area dell'Emilia Romagna

La L.r. n. 30 del 19 agosto 1996 istituisce i Programmi speciali d'area (PSA) con un duplice obiettivo: da un lato, accrescere l'integrazione fra gli Enti locali, il coordinamento delle iniziative e l'impegno integrato delle risorse finanziarie; dall'altra, avviando, al tempo stesso, programmi di intervento orientati allo sviluppo locale di aree con particolari situazioni problematiche di natura economica, sociale, culturale e ambientale, attraverso la partecipazione della Regione alla concertazione tra gli attori localmente coinvolti. I PSA costituiscono, quindi, uno degli strumenti più interessanti attraverso cui si esprimono la ricerca e la sperimentazione di strumenti e tecniche di semplificazione dell'azione amministrativa, facendo ricorso, da un lato, agli strumenti di programmazione negoziata come la Conferenza di servizi e all'Accordo di programma e, dall'altro, sul piano del finanziamento, richiedendo una «modifica radicale dell'impianto procedurale esistente nell'utilizzazione delle risorse che sono tutte stanziare con riferimento a leggi di settore che hanno proprie logiche settoriali e procedurali di spesa»⁴³

Obiettivi dell'istituto dei PSA sono, quindi, essenzialmente quelli di:

- a) introdurre un concetto più aggiornato di *governo del territorio*, usando in modo integrato le risorse in rapporto con le nuove sfide della globalizzazione, ma anche del federalismo;
- b) fornire la pubblica amministrazione di strumenti operativi integrati di intervento territoriale e di raccordo tra pubblico e privato per un uso più razionale delle risorse pubbliche;
- c) garantire pari opportunità di accesso ai territori, indipendentemente dalle classificazioni delle aree Obiettivo (fino al 2006).

I PSA sono promossi dalla Giunta Regionale e coordinati dalla Presidenza della Giunta che, con l'assenso e la partecipazione degli Enti locali interessati, individua in linea di massima le aree su cui realizzare

⁴³ Cfr. Banorri, "Politiche di bilancio e coesione territoriale", Atti del seminario regionale su *Pianificazione dello sviluppo e programmazione negoziata. Attuazione di Programmi speciali d'area*, Bologna, 15 dicembre 1997.

l'intervento. L'individuazione del programma viene effettuata coinvolgendo gli Enti locali e le parti sociali che arrivano a definire più in particolare il territorio e gli obiettivi generali del programma. Le fasi previste per l'attivazione di un PSA sono essenzialmente tre: a) la definizione di un accordo di programma preliminare che permette l'attivazione di una conferenza di servizi preliminare; b) il raggiungimento di un accordo nella fase del recepimento del programma; c) la definizione di un vero e proprio accordo finale per l'attuazione del programma. La questione "tempo" viene assunta come una variabile decisiva per la riuscita del PSA: proprio l'individuazione univoca dei compiti e delle responsabilità di ognuno rende possibile evitare rimpalli e sovrapposizioni, garantendo tempi certi e sensibilmente ridotti per gli interventi programmati.

Ogni anno la Giunta regionale propone al Consiglio l'approvazione dei PSA individuando i capitoli ordinari di spesa per la copertura finanziaria della quota di partecipazione regionale. Si possono individuare tre diverse generazioni di PSA:

- la prima è quella della fase di sperimentazione, avviata nel biennio 1997-99, in cui vennero attivate 9 iniziative mirate ad incrementare la dotazione di infrastrutture produttive e strutture di accompagnamento al turismo dei centri urbani medio-grandi.
- La seconda fase è stata attivata nel corso del 2002, in seguito all'attivazione delle risorse comunitarie per le aree Obiettivo 2, e ha dato vita a 7 PSA dedicati alla riqualificazione delle aree urbane e al potenziamento della capacità attrattiva delle risorse naturali come i parchi e i fiumi.
- La terza generazione di PSA prende forma in concomitanza alla strategia regionale di programmazione unitaria dei Fondi comunitari e nazionali per il 2007-2013, focalizzando l'attenzione sulla strategia delle reti di città a partire da Parma (potenziamento del turismo congressuale) e da Ferrara (valorizzazione del centro storico, riconosciuto come patrimonio dell'Unesco).

A distanza di 14 anni dalla loro attivazione, i risultati raggiunti dai PSA sono senz'altro di rilievo: sono stati coinvolti 19 territori regionali, molti anche nelle città, con l'attivazione di 19 Conferenze di programma che lavorano regolarmente, coinvolgendo 180 Amministrazioni locali, tra Province, Comuni e Comunità montane, e sono stati realizzati 600 interventi per obiettivi strategici condivisi, su cui la Regione ha investito circa 224 milioni di euro, con un effetto moltiplicativo di 1 a 7, raggiungendo un investimento totale pari a circa 1.635 milioni di Euro, distribuiti come riportato nella tabella 6.2.

Come sottolinea il Rapporto regionale 2010 sui PSA:

Nel corso del tempo la spesa regionale si è fatta più celere sia grazie al lavoro di concerto tra le amministrazioni, sia grazie alle innovazioni di procedimento che hanno adeguato il lavoro a una programmazione che si adatta al contesto esterno (p. 14).

I risultati fin qui ottenuti mostrano che non solo il sistema delle Amministrazioni pubbliche ha imparato a lavorare insieme, ma anche che la capacità di spesa complessiva «aumenta con l'aumentare del livello di integrazione pubblico/pubblico e pubblico/privato» (ivi). Il budget degli investimenti risulta essere formato infatti da risorse pubbliche (prevalentemente Regione, Province, Comuni) e da risorse private, spesso da fondi privati cointeressati, cioè realizzati in risposta all'investimento pubblico.

Particolare attenzione viene data, da parte della Regione, allo stato di avanzamento dei Programmi e alla rendicontazione puntuale dei risultati, attraverso un sistema informatizzato di monitoraggio finanziario, le cui informazioni sono accessibili a tutti i responsabili degli interventi

Nello specifico, i 19 Programmi Speciali d'Area riguardano le aree presentate nella figura 6.5.

Fig. 6.5 – Emilia Romagna. *Programmi Speciali d'Area (2010)*



Fonte: Regione Emilia Romagna, *Rapporto 2010 sui PSA*.

Tab. 6.2 – *Risorse finanziarie in Euro e ripartizione dei relativi oneri tra i soggetti partecipanti ai PSA (in migliaia di Euro)*

PSA	Regione	Comuni	Provin- ce	Enti	Stato	Privati Cointeres- sati	Privati	TOTALE
Città della costa	23.241	35.560	1.834	-	-	2.705	6.575	69.915
Fiera di Rimini	10.846	35.560	1.834	-	-	2.705	6.575	69.915
Basso Ferrarese	17.372	666	-	-	-	256.937	-	274.976
Valle del Reno	10.662	11.207	749	355	775	52.000	6.507	82.254
Riqualificazione urba- na di Modena	21.275	23.109	-	6.335	-	75.554	-	125.273
Area portuale di Ravenna	29.076	8.497	415	2.092	6.649	28.261	5.507	82.254
Azioni integrate Val Tidone e Val Luretta	5.067	3.479	310	-	-	55.034	-	63.890
Riqualificazione urbana di Reggio Emilia	27.887	40.139	775	6.269	-	-	107.010	182.079
Parco della salute	6.074	3.085	211	-	-	160.866	2.529	172.764
Area del distretto ceramico	14.253	21.161	2.320	-	96.874	-	22.351	156.958
Polo logistico di Piacenza	7.900	2.095	70	20	-	330.915	-	341.000
Alta valle del Sillaro	2.553	1.561	2.351	-	-	1.720	-	8.175
Territorio rurale della pianura Cispadana	3.615	4.877	50	-	-	7.200	-	15.742
Riqualificazione urbana della città di Imola	6.560	571	-	-	-	3.915	7.087	18.132
Po fiume d'Europa	6.917	6.883	1.579	-	-	6.000	-	21.389
Parco Nazionale delle foreste Casentinesi	3.450	2.706	-	783	-	1.600	-	8.538
Area Basso Ferrarese	10.438	5.925	-	-	-	-	210	16.572
Sviluppo urbanistico Città di Ferrara	7.948	9.466	-	-	-	-	-	17.414
Agenzia per la Sicurezza Alimentare di Parma	8.800	16.900	1.540	-	-	-	-	27.240
TOTALI	223.932	197.896	12.204	14.853	104.298	982.706	152.258	1.634.546

Fonte: Regione Emilia Romagna, *Rapporto 2010 sui Programmi speciali d'area*.

L'istituto del PSA si caratterizza per essere uno strumento di regolazione dello sviluppo locale autonomo e *flessibile* svincolato, cioè, dall'idea di dover rispondere specificamente o alle aree in ritardo di sviluppo o a quelle sviluppate. Si tratta infatti di uno strumento in grado di intervenire in sistemi locali complessi, caratterizzati da un insieme di problematiche dello sviluppo locale che devono essere lette in una prospettiva integrata di intervento. Attraverso la metodologia della programmazione negoziata "all'emiliana", che coinvolge cioè in prima istanza gli Enti locali e la Regione, i PSA «costituiscono uno strumento di *policy* per lo sviluppo locale capace di far convergere su un unico progetto attori locali con risorse finanziarie pubbliche e private in grado di operare in modo integrato, entro un quadro di programmazione regionale che garantisca l'unitarietà degli interventi»⁴⁴.

L'obiezione che arriva dai promotori dei Patti territoriali, fautori di una tipologia di concertazione che lascia più spazio alle parti sociali ed economiche rispetto agli Enti locali, e soprattutto alla Regione, è che i PSA siano, di fatto, un'iniziativa volta alla creazione di infrastrutture piuttosto che rivolta alle imprese. Come ha dichiarato in un'intervista la coordinatrice del Patto per Ferrara⁴⁵:

Lo sviluppo locale, oggi, non si può attivare più agendo solo sulle infrastrutture o sulle aree attrezzate, come si pensava alla fine degli anni Settanta, perché si è visto che queste non sono la cosa decisiva. Adesso la vera sfida è quella di attivare risorse per attrarre nuove imprese, e questo non si può fare senza coinvolgere le parti sociali ed economiche nello sviluppo locale, senza creare, insomma, *nuove reti informali* e a questo obiettivo i Patti territoriali sono maggiormente in grado di rispondere.

Questo aiuterebbe a spiegare perché in Veneto, dove le reti informali sono quelle prevalenti, i Patti territoriali hanno avuto un seguito maggiore che non in Emilia Romagna.

In altre parole, Programmi Speciali d'Area e Patti territoriali sono due forme diverse di concertazione che possono essere complementari, come il caso di Ferrara chiaramente dimostra⁴⁶. Il Patto territoriale però, a differenza del PSA, sarebbe maggiormente in grado di costruire reti informali di tipo comunitario, mentre il PSA è giudicato, piuttosto, uno strumento in grado di costruire reti di *governance* locale preordinate dove la Regione detiene un ruolo di leadership.

D'altra parte la filosofia che ha ispirato i PSA è fondamentalmente

⁴⁴ Cfr. intervista a Roberto Raffaelli, cit.; a proposito cfr. Raffaelli (1997).

⁴⁵ Intervista rilasciata da Elisabetta Scavo della S.I.PRO. s.p. a. di Ferrara il 4 luglio 2000.

⁴⁶ Per maggiori dettagli sul Patto territoriale di Ferrara si rimanda a Messina (2001) cap. VII.

quella di costruire un sistema integrato regionale mettendo in rete i vari sistemi locali a partire dai Comuni e dalle Province secondo l'idea guida presentata nel PTR. Come ha dichiarato a proposito La Forgia (1997, p. 31), allora Presidente della Regione, commentando l'istituto dei PsA in relazione al disegno di programmazione regionale: «Una delle formule sintetiche con cui cerchiamo di descrivere lo spirito di intervento, di aggiornamento, ridisegno del Piano Territoriale Regionale è quella che dice: tentiamo di far sì che la regione evolva da un *aggregato* di sistemi locali, straordinariamente efficienti, a un vero e proprio sistema coeso (*integrato*), capace di agire come un tutto, un intero, alle tensioni della competizione globale» (corsivo mio).

L'idea dominante nei PsA dell'Emilia Romagna è, insomma, come traspare dai documenti regionali sul tema⁴⁷, la stessa filosofia che permea il PTR che concepisce la Regione come *Sistema Metropolitano Policentrico* in cui «l'alleanza tra le città e la Regione» viene vista come una condizione necessaria per promuovere una trasformazione in senso federale dell'azione politica partendo da una concezione di *federalismo municipale*, inteso cioè come costruzione di una rete a partire dalla città, e da una filosofia che vede la politica come “perseguimento del bene comune”, strettamente correlata a una logica di azione tipica del modello istituzionale integrativo.

6.4.2 Le Intese programmatiche d'area del Veneto

L'Intesa Programmatica d'Area (IPA) costituisce oggi per il Veneto il principale strumento di concertazione pubblico-privato su base territoriale attraverso cui la Regione offre ai territori l'opportunità di definire proprie strategie di sviluppo locale. Tuttavia la vicenda dell'IPA, per la sua peculiarità, merita di essere analizzata come un caso a parte perché costituisce un esempio molto istruttivo delle problematiche correlate al modo di regolazione tradizionale dello sviluppo locale del Veneto, ereditato dalla subcultura politica bianca, e della necessità di modificarlo sostanzialmente, superando le forti resistenze al cambiamento.

L'IPA viene istituita infatti dalla Regione Veneto con la L.r. 35/2001 «Nuove norme sulla programmazione», in relazione al Piano di Attuazione della Spesa (PAS), documento di programmazione regionale che, per le spese di investimento, intendeva raccordare la logica della programmazione con quella del bilancio, configurandosi come una sorta di bilancio pluriennale definito su base politica e non contabile: un documento che, di fatto, non è mai stato possibile attuare.

Con la D.G.R. 2796/2006 la Giunta Regionale ha poi contestualiz-

⁴⁷ Cfr. Regione Emilia Romagna, Assessorato Programmi d'Area Qualità edilizia, Atti del seminario regionale su *Pianificazione dello sviluppo e programmazione negoziata. Attuazione dei Programmi Speciali d'Area*, Bologna, 15 dicembre 1997.

Le IPA, quale strumento di programmazione decentrata allo sviluppo, sono state finora finanziate dalla Regione, attraverso bandi annuali, tramite la L.r. 13/1999 sui Patti territoriali (allargando lo spettro di intervento dei finanziamenti stanziati dal relativo bando annuale grazie alle modifiche apportate dalle leggi finanziarie regionali del 2003 e del 2004) mettendo a disposizione dei territori una quota di finanziamenti pari a circa 12 milioni di Euro annuali per il periodo 2004-2010, ai quali si sono aggiunti oltre 50 milioni di Euro derivanti dalle risorse Fas nell'ambito della programmazione 2000-2006 (tab. 6.3).

Beneficiari dei contributi sono stati gli enti locali, in prevalenza i Comuni, che hanno realizzato opere e infrastrutture pubbliche nell'ambito dello sviluppo locale, con particolare riferimento al turismo, alla promozione di prodotti tipici locali, alla valorizzazione dei beni culturali e delle risorse paesaggistiche, alla riqualificazione urbana, mentre sono stati esclusi gli ambiti della mobilità, della difesa del suolo, del ciclo dell'acqua e delle reti telematiche.

I partenariati risultano composti da un numero medio di circa 41 membri, di cui gli enti locali costituiscono circa il 50%, seguiti dalle associazioni di categoria (22%) e rappresentanze sindacali (6,5%), Province o Comunità montane (4,7%), mentre i soggetti privati in media non superano l'1,7%. La difficoltà di coinvolgimento dei soggetti non istituzionali, soprattutto privati, costituisce infatti il maggior punto di debolezza delle IPA segnalato dagli stessi soggetti responsabili⁴⁸ (Bassetto 2011, p. 92).

La quasi totalità delle IPA (95,7%) si è avvalsa inoltre, come avveniva già per i Patti territoriali, dell'assistenza tecnica di un soggetto esterno specializzato sia per il supporto all'attività del partenariato, sia per la realizzazione del documento di programmazione.

Dal punto di vista della velocità di realizzazione degli interventi, considerando i progetti beneficiari di finanziamento tra il 2004 e il 2008, alla data del 1° gennaio 2011, risulta che solo il 32% di questi è stato concluso, il 48% è in fase di esecuzione, mentre il 20% dei progetti si trova ancora nella fase progettuale.

⁴⁸ Il contributo dei privati (tab. 6.3) risulta essere pari a zero sia perché manca una ricognizione puntuale della reale co-partecipazione di questi all'attuazione dei programmi, sia perché nei dati ufficiali a disposizione, essi non sono partecipi di nessuna azione strategica. Dall'indagine compiuta in Regione è emerso che il loro contributo è sporadico e più legato a progetti di natura immateriale, dal contributo finanziario quantitativamente non stimabile dai soggetti responsabili.

Tab. 6.3 – *I finanziamenti alle IPA del Veneto⁴⁹ nel periodo 2004-2010
e FAS 2000-2006 (in migliaia di Euro)*

IPA del Veneto	Regione	Comuni	Provincia	Altri Enti	Stato	UE	Privati	Totale
Alto Vicentino	4.389	3.710				2.000	-	10.099
Altopiano Sette Comuni	4.784	4.816		780	2.156		-	12.536
Area Berica	2.150	7.983			3.279		-	13.412
Bassa Padovana	4.631	3.126	2.000	1.000	5.970		-	16.727
Basso Veronese e Colognese	2.534	5.200			7.790	2.000	-	17.524
Camposampierese	1.622	1.114	1.891		200		-	4.827
Castellana	1.078	492					-	1.570
Chioggia, Cavarzere e Cona	5.234	4.814		894	644		-	11.586
Dolomiti Venete	13.788	9.219			14.402		-	37.409
Medio Brenta	2.746	483	565				-	3.794
Miranese	446	79					-	525
Montagna Veronese	7.073	2.926			598	531	-	11.128
Montello Piave Sile	1.729	331					-	2.060
Opitergino Mortense	750	132					-	882
Ovest Vicentino	2.298	2.175			1.593	2.000	-	8.066
Pedemontana del Brenta	689	261					-	950
Pedemontana del Grappa	2.565	1.069		208	1.738		-	5.580
Prealpi Bellunesi	2.763	1.957			461		-	5.181
Riviera del Brenta	1.424	2.756					-	4.180
Sistema Polesine	13.436	10.497	570	3.145	5.658		-	33.306
Terre Alte Marca Trevigiana	5.009	789		663			-	6.461
Venezia Orientale	1.713	1.846		503	3.193		-	7.255
Totale complessivo	82.852	65.774	5.026	7.193	47.682	6.531	0	215.058

Fonte: Regione Veneto, Direzione Programmazione, maggio 2012.

⁴⁹ I dati presentati nella tab. 6.3 sono stati ricostruiti anche grazie alle informazioni raccolte da un'indagine conoscitiva sulle IPA condotta dalla Direzione Programmazione della Regione Veneto nel settembre 2011, che ha permesso di capire quali e quante risorse sono state raccolte dagli attori locali, sempre attori pubblici. Va precisato che, poiché nessuna IPA ha mai condotto un monitoraggio puntuale dell'attuazione dei rispettivi programmi di sviluppo, non è possibile comprendere del tutto quanti e quali progetti strategici siano stati effettivamente realizzati e grazie a quali mezzi. Ringrazio in particolare Marco Bassetto e Nicoletta Gusella per la disponibilità a collaborare alla ricerca.

6.4.3 Una comparazione tra PSA e IPA

Si possono rilevare, a questo punto, interessanti differenze tra le IPA e i PSA (tab. 6.4), che consentono di richiamare l'attenzione su alcuni aspetti rilevanti della *governance* per lo sviluppo locale nei due contesti regionali.

Entrambe le Regioni, infatti, hanno contestualizzato gli strumenti di sviluppo locale all'interno della propria legge regionale di programmazione, tuttavia nel caso del Veneto deve essere rilevata una sostanziale debolezza dello strumento dell'IPA sia dal punto di vista normativo sia dal punto di vista politico. Pur essendo nato infatti come strumento di programmazione decentrata allo sviluppo, esso è stato interpretato a lungo come Patto territoriale, evolvendosi in modo incrementale, attraverso una serie di D.G.R. senza una chiara legittimazione politica da parte della Regione, che ha risposto di volta in volta alle richieste di finanziamento avanzate dai territori, senza una chiara strategia per le politiche di sviluppo locale. Anche per queste ragioni, diversa risulta essere la capacità dei due strumenti di *policy* di produrre beni collettivi per la competitività: se nel caso dell'Emilia Romagna possiamo parlare di "beni pubblici", nel caso del Veneto ci troviamo in presenza di una ampia varietà tipologica di beni che dovrebbe essere analizzata caso per caso, tenendo conto della prevalenza di politiche distributive, che induce piuttosto la produzione di beni privati.

Oggi i territori delle IPA chiedono però alla Regione Veneto di assumere un inedito ruolo di indirizzo e di coordinamento politico dello sviluppo locale⁵⁰, anche in vista dei cambiamenti introdotti dalle politiche europee con l'approccio *place based* (Barca 2009) fatto proprio dalla programmazione 2014-2020: una funzione che risulta ancora oggi difficile da assolvere, poiché estranea al modo di regolazione ereditato dalla subcultura politica bianca, centrato sull'autoregolazione comunitaria dei sistemi locali e implementato finora attraverso politiche distributive⁵¹.

D'altra parte, l'adattamento alle nuove sfide che arrivano dall'Unione Europea, chiedono alle Regioni di attivarsi per svolgere funzioni strategiche di raccordo con le reti di *governance* multilivello, attuando, nei casi di incongruenza dei modi di regolazione regionale dello sviluppo locale con quello europeo, significativi mutamenti nello stile amministrativo, a partire dai principi di concentrazione, addizionalità, partenariato, pro-

⁵⁰ Si vedano in tal senso le due Conferenze regionali delle IPA tenutesi a Verona, il 18 novembre 2010 e a Venezia l'8 giugno 2011, a cui ho partecipato come referente dell'Università di Padova (Messina 2011b). Una risposta a queste domande dovrebbe arrivare dalla Regione Veneto con il prossimo PRS, ancora in corso di elaborazione.

⁵¹ Significativamente, infatti, l'Assessorato alla programmazione della Regione Veneto, ha chiesto ai rappresentanti delle IPA (incontro del 13 aprile 2012) di avanzare una proposta di raccordo del livello di programmazione per lo sviluppo locale delle IPA con la L.r. 18/2012 di riordino territoriale. Si prevede pertanto a breve una sostanziale riforma anche degli ambiti di programmazione dello sviluppo regionale.

grammazione e valutazione (Messina, Busatto 2011).

La sfida dell'europeizzazione può costituire pertanto una importante cartina al tornasole per rilevare le differenze più significative dei modi di regolazione delle due regioni ereditati dalle subculture politiche bianca e rossa, come si vedrà nel prossimo capitolo.

Tab. 6.4 – *La programmazione negoziata per lo sviluppo locale in Veneto (IPA) e in Emilia Romagna (PSA).*

Dimensioni analitiche	VENETO Intese Programmatiche d'Area	EMILIA ROMAGNA Programmi Speciali d'Area
Riferimento normativo	l.r. 35/2001 d.g.r. 2796/2006	l.r. 30/1996
Integrazione con gli altri strumenti di programmazione regionale	Bassa (programmazione decentrata PAS)	Media (limitati ad aree caratterizzate da necessità di intervento)
Modelli di aggregazione dei territori	Aggregazioni territoriali stabili, decise dagli attori locali, con regia regionale. Previsti accordi interprovinciali	Aggregazioni territoriali stabili e definite a livello regionale. Previsti accordi interprovinciali
Specializzazione / intersectorialità dello strumento	Intersettoriale	Intersettoriale (l'introduzione dei fondi FESR segna un cambiamento verso la specializzazione)
Ruolo assunto dalla Provincia	Marginale (bassa partecipazione finanziaria, coordinatore di alcune intese)	Intermedio (coordinamento tra sfera regionale e comunale, media partecipazione finanziaria)
Grado di partecipazione dei privati al cofinanziamento degli interventi	Basso o nullo	Alto
Presenza di un sistema di Monitoraggio del programma di sviluppo locale	Monitoraggio solo regionale di tipo finanziario e procedurale, solo per gli interventi finanziati ex bando l.r.13/1999	Monitoraggio finanziario e procedurale di tutti i progetti svolto dalla Regione attraverso la compilazione <i>on line</i> delle schede da parte dei soggetti responsabili
Valutazione <i>ex ante</i> dei programmi di sviluppo	No	Si
Quota di investimenti medi dei programmi	9 milioni di euro	89 milioni di euro
Valore medio degli investimenti finanziari	1,5 milioni di euro	2,6 milioni di euro
Tipo di <i>policy</i>	Distributiva	Regolativa e Redistributiva

CAPITOLO SETTIMO

La sfida dell'europeizzazione ai modi di regolazione regionali

7.1 Sistemi locali e Regioni nel contesto dell'Unione Europea

L'Unione Europea ha introdotto una dimensione *multilivello* nelle reti di *governance* e di implementazione delle politiche pubbliche che affida al livello regionale di regolazione un ruolo inedito di coordinamento delle politiche per lo sviluppo locale (Messina 2003, Piattoni 2005). I cambiamenti introdotti dalle politiche europee, soprattutto per le *policies* regionali rivolte alla coesione economica e sociale, stanno facendo rilevare l'urgenza di adeguare diversi modelli istituzionali, stili amministrativi e modelli cognitivi, ai "modelli europei". Si parla a questo proposito di *europeizzazione* come processo di:

Costruzione, diffusione e istituzionalizzazione di regole formali e informali, procedure, paradigmi di *policy*, stili, 'modi di fare', sistemi di credenze condivisi e norme che sono state precedentemente definite e consolidate nel processo decisionale europeo e, poi, incorporate nelle narrative, nelle identità, nelle strutture politiche e nelle *policies* nazionali e locali¹.

In altre parole, il processo di europeizzazione viene inteso come «un processo [adattivo] incrementale che ri-orienta e dà forma alla politica al punto che le dinamiche politiche ed economiche della Comunità europea divengono parte della logica organizzativa della politica e del *policy-making* nazionale»².

La definizione è interessante poiché sottolinea la dimensione dell'apprendimento istituzionale e dell'adattamento, in seguito al mu-

¹ Cfr. C.M. Radaelli (2000) p. 3.

² Ladrech, cit. in C.M. Radaelli (2000) p. 3.

tamento delle *policies* introdotte dall'Unione Europea che, a partire da una pluralità di modelli e di prassi consolidate, tende ad individuare e proporre una convergenza *soft* verso un modello comune e condiviso di *governance* europea "a rete": un modello che sarà il risultato dell'interazione dei diversi sistemi locali, regionali e nazionali, e della loro capacità di partecipare all'individuazione di modelli comuni e convergenti, entrando in relazione con le istituzioni comunitarie (Messina 2003).

Il processo di europeizzazione oggi sta riguardando sia il livello nazionale sia i livelli regionale e locale, e sta provocando cambiamenti significativi, oltre che nei processi di *policy making*, anche nella struttura interna delle istituzioni e nei loro reciproci rapporti funzionali; cambiamenti che, pur non essendo stati ancora codificati nel diritto comunitario, sono tuttavia di estrema rilevanza.

Dal punto di vista della *rappresentanza degli interessi*, per esempio, con l'europeizzazione si assiste al rafforzamento dei gruppi di pressione, che considerano le istituzioni europee un soggetto importante verso cui indirizzare le proprie istanze e rivendicazioni, a scapito dei partiti che hanno sempre meno voce in capitolo, anche a causa delle procedure di *policy* difficilmente manipolabili da volontà discrezionali. Ciò nonostante, anche i sistemi di partito hanno sentito l'influenza del processo di europeizzazione. Infatti, per esempio, l'appartenenza ad un gruppo politico del Parlamento europeo è considerata un modo per legittimare e dare rilievo alla propria identità a livello nazionale. In questo contesto, sono stati soprattutto i partiti regionali, espressione di interessi territoriali, a vedere nell'UE un nuovo e interessante interlocutore. In altre parole, l'europeizzazione sta favorendo l'affermarsi di un'arena politica nuova, con molte opportunità per gli attori, siano essi gruppi, partiti o movimenti, che si richiamano anche al regionalismo (Caciagli 2003), con una singolare eccezione per la Lega Nord³.

Il processo di europeizzazione riguarda anche la capacità amministrativa della burocrazia, nazionale e soprattutto regionale, di risolvere problemi collettivi orientando l'azione verso un *modus operandi* meno incentrato sulla validazione formale degli atti e sempre più rivolto al raggiungimento di specifici obiettivi di attuazione, di risultato. In questo senso, il processo di europeizzazione sembra davvero ridisegnare il ruolo, le funzioni, le responsabilità, le competenze e anche il *frame* culturale della Pubblica Amministrazione, che è costretta a rimettere in discussione il suo modo di operare "per settori", attrezzandosi per

³ Come ha messo bene in luce Diamanti (2003), se fino alla fine degli anni Novanta la Lega Nord, come gli altri partiti regionalisti, era favorevole all'UE poiché vedeva in essa la possibilità di superare i vincoli di dipendenza dal Governo centrale, dopo l'entrata in vigore dell'Euro e le trasformazioni che ciò ha comportato per l'economia dei sistemi di piccola impresa (prima avvantaggiati dalla debolezza della Lira e dalle sue frequenti svalutazioni), ha radicalmente cambiato posizione, passando a posizioni euroscettiche, se non di esplicita opposizione all'UE.

sviluppare nuove capacità come la pianificazione, il coordinamento, la valutazione e l'*accountability* (Bolgherini 2006).

Per queste ragioni, l'adattamento all'europeizzazione non è affatto un processo automatico. Oltre a dipendere dalla specificità del sistema politico in questione, esso può essere favorito dalla presenza o meno di alcuni attori interni che condividono le ragioni delle spinte adattive europee. Oltre a questi attori, anche la comunità epistemica e le parti sociali possono giocare un ruolo fondamentale (Graziano 2005). Come hanno evidenziato diverse ricerche comparate sul tema, tali spinte adattive saranno tanto maggiori, quanto maggiore sarà l'*incongruenza* (*misfit*) cioè, la diversità della *policy* nazionale (o regionale) rispetto a quella europea. Nei casi di incongruenza, inoltre, le spinte adattive saranno tanto più forti quanto maggiore sarà la natura vincolante della fonte normativa⁴ della politica pubblica. In casi di incongruenza di *policy* con una fonte normativa molto vincolante si dovrebbe arrivare a una *trasformazione* della "struttura di *policy*"⁵, mentre, in presenza di una fonte normativa meno vincolante si può verificare un *assorbimento* di *policy*, cioè, un parziale adeguamento delle politiche nazionali che, però, riguarda più gli aspetti formali che quelli sostanziali⁶.

Il processo di europeizzazione delle Regioni italiane, da sempre caratterizzate, da «localismi forti e regionalità deboli» (Triglia 1989) e, pertanto, da una debole capacità di rappresentanza degli interessi regionali, costituisce una interessante novità che sta sfidando tutti i governi regionali italiani, i quali rispondono alla sfida a partire dalle diverse dotazioni culturali e istituzionali che ne hanno caratterizzato storicamente il rendimento istituzionale.

Come mostrano diverse ricerche sul caso italiano⁷, il ruolo di intermediario assegnato alle Regioni tra i livelli locali ed europeo sta facendo rilevare, infatti, una inedita domanda politica di *coordinamento* regionale, insieme alla evidente difficoltà delle Regioni di assicurare un'efficace azione di coordinamento a sostegno dello sviluppo locale. Questa difficoltà è tanto maggiore quanto più la funzione di coordinamento politico regionale è estranea al modo di regolazione dello sviluppo locale di quelle Regioni che, come per esempio nel caso del Veneto,

⁴ Quindi, la pressione adattiva più forte emergerà con i regolamenti europei, essendo questi ultimi la fonte normativa europea più vincolante.

⁵ Per struttura di *policy* si intende l'insieme dei principi, degli obiettivi perseguiti, delle procedure adottate e degli strumenti usati che caratterizzano la politica pubblica.

⁶ Gli effetti prodotti dall'impatto dell'UE sui diversi livelli politico-amministrativi possono essere, oltre alla *trasformazione* e all'*assorbimento*, anche una vera e propria *resistenza*, quando ci si oppone all'adattamento mantenendo le vecchie politiche nazionali, o addirittura di *trinceramento* quando, per difendere la propria identità, le vecchie politiche nazionali (o regionali) per reazione tendono a rafforzarsi.

⁷ Cfr. Bolgherini (2006); Fargion, Morlino, Profeti (2006); Messina (2003; 2011); Messina e Busatto (2006; 2011); Prontera, Busatto (2008).

hanno finora confidato prevalentemente sui meccanismi di regolazione comunitaria (locale) e del mercato. Al contrario, Regioni come l'Emilia Romagna che invece hanno svolto sistematicamente una funzione di coordinamento politico dei processi di sviluppo incontrano minori difficoltà. L'adattamento alla sfida europea incide, quindi, anche sul modo di regolazione dello sviluppo locale e sul diverso ruolo attribuito alle Regioni nei vari contesti produttivi, trasformandoli anche in modo inedito.

Coniugare l'analisi dell'europeizzazione delle Regioni con gli studi sulle dinamiche di sviluppo locale permette di evidenziare una serie di variabili rilevanti quali, per esempio, il ruolo giocato dalle istituzioni locali e regionali e dall'azione politica nei processi di sviluppo territoriale, con particolare riferimento alla cultura di governo del territorio. In questo ambito, per l'analisi politologica i concetti di «modo di sviluppo» e di «modo di regolazione», ancora una volta, possono aiutare a definire quindi un *frame* teorico di particolare interesse.

Attraverso questo approccio diventa possibile verificare se, e fino a che punto, l'Unione Europea stia influenzando non solo le strutture formali, inducendo delle innovazioni dal punto di vista istituzionale, ma anche la dimensione culturale e dei valori, agendo come *fattore esterno di innovazione* del modo di regolazione dello sviluppo locale, della cultura di governo e dello stile amministrativo. Partendo dai due casi studio qui analizzati, come quelli del Veneto e dell'Emilia Romagna, l'azione esercitata dall'UE come fattore esterno di innovazione risulta essere, in tal senso, di particolare rilevanza per analizzare le trasformazioni in atto nei due modi di regolazione dello sviluppo locale che hanno caratterizzato i rispettivi sistemi locali di piccola impresa, giunti oggi ad una soglia critica della loro evoluzione.

In questa prospettiva risulta quindi rilevante concentrare l'attenzione sul processo di europeizzazione che sta caratterizzando le due Regioni. Per capire quanto le politiche europee stiano aumentando le opportunità delle Regioni di regolare politicamente le dinamiche di sviluppo locale, occorre puntare l'attenzione sulle trasformazioni indotte dalla pressione dell'UE su tre dimensioni rilevanti (Messina, Busatto 2006; 2011): la struttura organizzativa dell'Ente Regione; lo stile amministrativo e del *policy making* regionale; il sistema politico regionale. Una quarta dimensione analitica che taglia trasversalmente tutte e tre le dimensioni citate, e che è stata privilegiata in questa sede, è costituita inoltre dal grado di attivismo regionale nel contesto europeo: essa consente di cogliere efficacemente le diverse concezioni e i diversi stili di rappresentanza degli interessi regionali e la loro coerenza con i rispettivi modi di regolazione dello sviluppo locale.

La ricerca sui due contesti regionali del Veneto e dell'Emilia Roma-

gna, presentata in questo capitolo⁸, è stata focalizzata quindi su una lettura dell'impatto dell'europeizzazione sui modi di regolazione delle due Regioni italiane oggetto della nostra ricerca comparata, focalizzando l'attenzione sul diverso stile di rappresentanza degli interessi regionali, in particolare, dei due uffici regionali a Bruxelles.

7.2 Europeizzazione delle Regioni e uffici regionali a Bruxelles

L'espressione "attivazione regionale"⁹ sta ad indicare la rappresentanza a livello europeo degli interessi subnazionali. Nel corso degli ultimi decenni infatti le Regioni europee hanno sviluppato vere e proprie strategie di *lobbying* verso il livello politico europeo, anche indipendentemente dall'obbligo di instaurare tali contatti per la co-gestione della politica regionale comunitaria e dei Fondi strutturali. Come suggerisce Bolgherini, possiamo definire il concetto di *attivazione regionale* come:

L'insieme delle azioni, iniziative, strategie e scelte intraprese dalle *élites* politiche ed amministrative di una Regione per essere presenti come soggetto attivo nelle arene comunitarie, per interagire direttamente con le istituzioni europee e con le altre autorità territoriali. (Bolgherini 2006, 15)

Questi contatti o canali di accesso verso l'UE si sono sviluppati nel corso degli anni, in parte tramite le riforme dei trattati (es. Comitato delle Regioni), in parte grazie al coinvolgimento diretto delle regioni in alcune *policies* e, in parte, anche per volontà e abilità politica delle stesse istituzioni regionali. Le Regioni sono portatrici di istanze e preferenze specifiche e, attraverso i canali disponibili, esse possono agire come veri e propri gruppi d'interesse. La dimensione dell'attivazione sovranazionale può essere utilizzata quindi come indicatore di europeizzazione, in quanto permette di capire fino a che punto le élite, le strutture organizzative e le identità politiche regionali si siano modificate e adattate

⁸ La ricerca su questo tema è stata avviata a partire dal 2005-2006, anche grazie a una serie di tesi di laurea magistrale in *Politiche dell'UE* che ho potuto coordinare per l'Università di Padova. La ricerca, focalizzata sul caso del Veneto a confronto con altri casi regionali, è stata pubblicata in Messina (2011), mentre le tesi di laurea di C. Busatto (2007), L. Liguoro (2007), E. Gottardo (2008), M. Ferraresso (2009), R. Nardo (2008), G. Vanin (2008) sono state pubblicate dal *Centro di documentazione sulle politiche per lo sviluppo glocale* POLI.S.DOC dell'Università di Padova (<http://polisdoc.cab.unipd.it>).

⁹ Tra gli studi che, a partire dagli anni Novanta, hanno analizzato il fenomeno della *subnational mobilization* a Bruxelles e hanno messo in evidenza le effettive modalità di accesso di cui le Regioni dispongono per dialogare con le istituzioni europee si rimanda a Hooghe e Keating 1994; Hooghe 1995; Hooghe 1996; Profeti 2006a; Profeti 2006b.

per utilizzare tali canali di accesso alle istituzioni comunitarie e all'arena politica europea in generale.

Volendo riassumere in un unico schema interpretativo queste differenti modalità di collegamento tra arena sub-nazionale e arena europea, è possibile raggruppare le classificazioni proposte da Brunazzo (2005) e Profeti (2006) in un'unica mappa (Tab. 7.1), costruita incrociando la dimensione dell'attivazione (singola o collettiva) con le tipologie di accesso (diretto o mediato), ottenendo così una visione complessiva dei canali di accesso regionali all'UE.

Tab. 7.1 – *Mappa delle forme di attivazione regionale verso l'UE*

ACCESSO \ ATTIVAZIONE		
	COLLETTIVA	SINGOLA
DIRETTO	- Comitato delle Regioni - Associazioni interregionali - Reti di partenariato	- Uffici di collegamento a Bruxelles - Rapporti diretti con la Commissione europea - Parlamento europeo, europarlamentari
MEDIATO O INDIRETTO	Consultazione Stato-Regioni	- Sedi Regionali a Roma - Singoli esperti regionali presenti in Rappresentanza permanente a Bruxelles

Fonte: Nardo (2011), p. 199, in Messina (2011).

Attivazione regionale e processo di europeizzazione sono quindi strettamente legati tra loro. Individuare i canali di accesso che le Regioni possono sfruttare per mettersi in contatto con le istituzioni europee permette di analizzare le soluzioni organizzative adottate per adeguare il sistema amministrativo e istituzionale regionale a queste esigenze. Comparando quindi i differenti percorsi di attivazione e di organizzazione diventa più agile comprendere se chi è a capo di tali percorsi (il ceto politico e amministrativo) ha modificato la sua logica d'azione e il suo stile di governo, adattandosi al *modus operandi* europeo, oppure no.

Attraverso una serie di interviste e di ricerche sulla documentazione istituzionale (Nardo, 2011) è stato possibile capire che tipo di importanza viene data dalle amministrazioni regionali ai singoli canali di attivazione¹⁰.

¹⁰ Il giudizio sull'interesse regionale nei differenti canali di attivazione è stato dato sulla base di un insieme di dati raccolti, come: iniziative intraprese, utilizzo dei suddetti

7.2.1 Veneto ed Emilia Romagna a confronto

Per quanto riguarda i canali *indiretti*, l'Emilia Romagna è risultata molto attiva sul fronte delle conferenze istituzionali, anche grazie al fatto che il presidente della Giunta emiliana Vasco Errani è stato, durante il periodo della ricerca, a capo della Conferenza dei Presidenti delle Regioni. L'Emilia Romagna mostra un maggiore interesse per il monitoraggio degli atti comunitari in via di approvazione, utilizzando i canali ad accesso mediato. Per quanto riguarda il Veneto, emerge invece generalmente meno interesse per le questioni riguardanti la fase ascendente del diritto comunitario.

Per quanto riguarda i canali *diretti* e l'attività di *lobbying*, emerge una significativa differenza in termini di strategia di attivazione tra le due Regioni. Mentre il Veneto preferisce infatti i canali di attivazione singoli (collaborazione Sede di Bruxelles-Italrap, piuttosto che Conferenza Stato-Regioni; europarlamentari, piuttosto che Comitato delle Regioni), l'Emilia Romagna predilige invece le forme di attivazione *collettiva* (reti tra regioni, Conferenza Stato-Regioni e Comitato delle Regioni). In particolare, la ricerca ha mostrato come l'Emilia-Romagna sia forse la Regione più attiva nel dialogo con le altre realtà sub-statali europee, sia all'interno di arene politiche istituzionalizzate (Comitato delle Regioni) sia nell'ambito di associazioni e forme di cooperazione spontanea. Indicativo è soprattutto che la Regione Emilia Romagna utilizzi queste arene collettive per fare *lobbying* presso le istituzioni europee (*position papers* presentati assieme a Regioni partner; *lobbying* sul Parlamento attraverso le reti e associazioni interregionali, ecc.). Le modalità di accesso all'UE preferite dal Veneto sono invece quelle più *informali*, nel senso che si tratta di quei canali (Ufficio a Bruxelles, dialogo con alcuni europarlamentari di riferimento) che non passano attraverso procedure istituzionali di consultazione, ma che avvengono spontaneamente e a discrezione degli attori coinvolti.

Differenze ancor più significative si registrano analizzando gli uffici di rappresentanza a Bruxelles, che rappresentano la forma più evidente e tangibile dell'attivazione regionale in seno all'UE. In qualsiasi modo si voglia chiamarli (uffici di rappresentanza, uffici di collegamento, sedi distaccate, antenne regionali, ecc.), essi sono la principale struttura di contatto diretto tra il livello regionale e le istituzioni europee. Il primo obiettivo della presenza a Bruxelles è avere accesso, più facilmente e più velocemente, alla maggiore quantità possibile di dati che possano interessare da vicino la Regione e il suo territorio, come ad esempio informazioni sui bandi che stanno per uscire o sullo sviluppo di nuovi programmi, ai quali la Regione può essere interessata a partecipare.

canali per svolgere autentiche forme di *lobbying*, opinioni raccolte dalle interviste, ecc. Cfr. Messina (2011a).

La funzione di rappresentanza a Bruxelles, quindi, non è per forza legata allo scopo di ottenere fondi europei, quanto piuttosto quella di instaurare un proficuo scambio di dati su questo argomento (Marks e Hooghe 2001). Tali informazioni possono essere richieste anche da enti locali o attori economici territoriali, che hanno la possibilità di utilizzare l'ufficio della Regione come un'antenna presso il complesso sistema istituzionale di Bruxelles, o come un collegamento stabile in grado di mettere in comunicazione istituzioni europee, ente regionale e attori delle reti di *governance* territoriale.

Come evidenzia Profeti (2003), le Regioni si limitano ad una simile attività di informazione specialmente nei primi anni di apertura della sede a Bruxelles, quando per ovvia inesperienza si limitano a partecipare alle riunioni del Comitato delle Regioni e a dialogare col Parlamento europeo, in altre parole, nel far vedere che "si è presenti". Progressivamente, sempre più tempo viene dedicato alla ricerca e al mantenimento di contatti con altre Regioni o enti locali dislocati in tutta Europa, nella ricerca di partner con cui realizzare iniziative comuni. Ciò significa che le Regioni a Bruxelles effettuano anche una vera e propria attività politica di *lobbying*, trasversale a tutte le altre funzioni (assistenza, *networking* e informazione). I contatti non si limitano però alla Commissione europea: si possono mantenere rapporti anche con i membri delle Rappresentanze permanenti presso il Consiglio e con gli europarlamentari eletti nel rispettivo collegio e non. Lo scopo è accompagnare e facilitare l'approvazione dei progetti regionali, ma può avvenire anche che la Regione voglia far conoscere alle istituzioni comunitarie la sua posizione e le strategie che intende adottare su una determinata questione o atto normativo in fase di elaborazione.

Attraverso i siti istituzionali e una serie di interviste ai funzionari, sia a Bruxelles sia nelle rispettive sedi regionali in Italia, sono state comparate le differenti soluzioni organizzative e amministrative. Riassumendo e confrontando le caratteristiche delle due sedi regionali a Bruxelles, possiamo individuare due diversi modelli di rappresentanza istituzionale.

Le prime differenze riguardano le date di apertura delle sedi: l'Emilia Romagna¹¹ è arrivata a Bruxelles nel 1994 costituendo un Ufficio regionale che fa parte dell'organico della Giunta regionale; l'insediamento veneto è avvenuto nel 1996 (quasi in contemporanea con la legge 52/1996), utilizzando la sede di Unioncamere Veneto, nel 1997

¹¹ Per l'apertura della sede le due Regioni hanno dovuto utilizzare un escamotage. Prima della L. 52/1996 alle Regioni italiane infatti non era consentito aprire proprie sedi di rappresentanza all'estero; per questo motivo, com'è avvenuto anche per altri Stati membri, i primi uffici regionali a Bruxelles sono stati creati sfruttando «zone grigie» negli ordinamenti nazionali (Hooghe e Marks, 2001). Ad esempio l'Emilia Romagna si avvale della sede di rappresentanza dell'ASTER, sua agenzia di sviluppo tecnologico già presente a Bruxelles dal 1985.

c'è stata poi l'apertura ufficiale di una sede condivisa tra Regione e Unioncamere Veneto.

Oltre a questa condivisione della sede, il Veneto offre anche un servizio di domiciliazione a molti *stakeholders* e attori pubblici del territorio. L'Emilia Romagna invece ha privilegiato una struttura diversa, priva di domiciliazioni e concentrata piuttosto sul partenariato con altre regioni europee, l'Emilia Romagna condivide infatti la sua sede con altre tre Regioni: il *Land* tedesco dell'Hessen, la francese Aquitaine e la polacca Wielkopolska. Si tratta di Regioni con cui l'Emilia Romagna lavora e collabora da anni, tramite dei protocolli d'intesa.

Per quanto riguarda la collocazione dell'ufficio all'interno degli organigrammi regionali, in Veneto la "Direzione Sede di Bruxelles" dipende direttamente dalla Presidenza; si trova perciò in una posizione organizzativa formalmente "separata" dagli altri servizi che si occupano di "questioni europee" o di programmazione strategica. L'ufficio dell'Emilia Romagna, denominato "Servizio di collegamento con gli organi dell'UE Bruxelles", si trova invece inserito all'interno della direzione "Programmazione territoriale e negoziata, intese, relazioni europee e relazioni internazionali". Per il Veneto la sede a Bruxelles sembra formalmente essere stata pensata più come un braccio "politico" e meno come uno strumento operativo al servizio dell'intera struttura regionale. Anche il direttore in Veneto è una figura di nomina politica e non un dirigente regionale di carriera, com'è invece nel caso emiliano.

Per quanto riguarda la struttura interna dell'ufficio, Veneto ed Emilia Romagna presentano entrambe due sedi molto grandi e con personale composto sia da funzionari regionali sia da consulenti. Le situazioni però nel dettaglio non sono del tutto simili: la maggior parte dei consulenti utilizzati in Veneto non proviene, come in Emilia, da strutture o agenzie regionali, ma si tratta essenzialmente di giovani collaboratori assunti a progetto¹². Il lavoro dei consulenti nella sede è fondamentale per portare avanti le molte attività specializzate (assistenza tecnica, euro-progettazione), ma le risorse professionali che si vengono a formare restano nell'ufficio solo provvisoriamente, dal momento che la loro collaborazione non dura in media più di due, tre anni. In Emilia Romagna, al contrario le personalità "esterne" che da anni lavoravano all'interno della sede sono state recentemente assunte e sono diventate dipendenti regionali a tutti gli effetti.

Tutti e due gli uffici si occupano prevalentemente di attività di informazione e *lobbying*. Esistono però notevoli differenze nelle modalità di esecuzione e nelle strategie adottate. Nel campo della formazione, ad esempio, la Regione Veneto sembra leggermente meno attiva rispetto all'Emilia Romagna; l'organizzazione di seminari e lezioni sulle tema-

¹² Tra questi vi sono anche diversi stagisti laureandi e/o laureati dell'Università di Padova, alcuni dei quali hanno collaborato con questa ricerca.

tiche europee rivolte anche ad enti pubblici è delegata soprattutto ad Unioncamere Veneto (piuttosto che alle Università). È da segnalare comunque, almeno fino al 2010, un progressivo aumento delle attività relative alla formazione, in tema di tematiche europee attraverso iniziative rivolte principalmente agli alunni e studenti degli istituti veneti (*Schuman e Schuman +*), al programma di borse di studio riservate a laureati veneti per seguire il master in Studi europei presso il *Collège d'Europe* di Bruges (*Il Veneto per l'eccellenza*) e alla creazione di una *Summer School in Istituzioni e Politiche dell'UE*.

L'attività di informazione e sportello nelle due sedi si differenzia principalmente in quanto a target: nel caso del Veneto è richiesta da enti pubblici, ma all'occorrenza anche da privati; nel caso dell'Emilia Romagna quasi esclusivamente da enti pubblici. Queste due Regioni offrono un particolare servizio informativo per quanto riguarda i bandi e i programmi comunitari, si tratta cioè di un'informazione più specialistica.

Oltre all'attività di euro-progettazione diretta, sono state analizzate la capacità dei due Uffici regionali di rappresentare anche un punto di riferimento per il sistema amministrativo regionale nel suo complesso. Anche in questo caso vanno evidenziate importanti differenze:

- l'Ufficio dell'Emilia Romagna collabora costantemente con il *Servizio politiche europee e Relazioni internazionali* della Regione e con tutti i funzionari e gli uffici della Giunta e del Consiglio che a Bologna si occupano di affari e questioni comunitarie. Si tratta di un ufficio che lavora in stretta collaborazione con le strutture di ERVET e ha il compito di assistere le altre strutture regionali quando, per motivi tecnici, hanno bisogno di aiuto per la gestione degli affari europei o in quelle circostanze nelle quali è necessaria una presenza sul campo;

- nel caso del Veneto, invece, è stata rilevata poca collaborazione tra la sede di Bruxelles e gli uffici della Giunta regionale in Italia e ancora meno con il Consiglio regionale, né si può dire che esista un significativo dialogo integrato con gli altri attori e uffici dell'amministrazione regionale che si occupano di Europa. È probabile che il diverso ruolo delle due sedi all'interno delle rispettive strutture regionali sia da collegare anche alle differenti soluzioni organizzative precedentemente menzionate. Nel caso del Veneto, è riscontrabile infatti una maggiore difficoltà di coordinamento sulle questioni comunitarie e, di conseguenza, minore "riconoscimento" dell'importanza dell'ufficio a Bruxelles presso le altre direzioni regionali, in quanto non risulta essere organicamente collegato con gli altri uffici della Giunta né del Consiglio regionale.

Ciò nonostante, volendo distinguere tra uffici a connotazione politica o a connotazione tecnica¹³, la sede dell'Emilia Romagna è sicu-

¹³ Gli uffici a connotazione politica sono uffici la cui missione di rappresentanza è più strettamente connessa alla linea politica dettata dal governo regionale e alle strategie di

ramente quella più politica. Essa rappresenta infatti uno dei principali mezzi di implementazione della strategia regionale in campo europeo e comunitario. La sede ha una forte vocazione al *networking* e mantiene il collegamento tra la Regione e le altre Regioni europee, dedicando una parte molto importante della sua attività alla creazione e al consolidamento delle reti di partenariato. La collaborazione con altre Regioni è vista come uno dei principali strumenti di *lobbying* nei confronti delle istituzioni europee, che possono essere meglio raggiunte e influenzate unendosi e facendo rete con altre realtà istituzionali sub-statali. Nel fare questo la Regione Emilia Romagna rappresenta e assiste anche tutti gli altri enti locali pubblici emiliano-romagnoli.

È comunque forte anche la connotazione politica dell'Ufficio Veneto. La sede rappresenta la volontà politica della Presidenza della Regione, a fare da tramite diretto tra la Presidenza e l'Ufficio è il direttore, nominato direttamente dal Presidente della Regione. L'attività di *lobbying* si concentra principalmente su azioni che rendano possibile ottenere o facilitare l'arrivo di finanziamenti. La sede si dimostra infatti molto dinamica e competente per tutto ciò che riguarda i finanziamenti comunitari e la promozione della partecipazione ai bandi e alle *call* (sia nei confronti degli attori e dei singoli sul territorio regionale, sia nei confronti degli uffici regionali). La sede di Bruxelles è particolarmente attiva nella promozione e incentivazione della partecipazione regionale ai programmi comunitari, soprattutto in collaborazione con Unioncamere Veneto. L'intenso lavoro di progettazione e informazione sui fondi a gestione diretta svolto dall'ufficio di Bruxelles (ad esempio anche attraverso l'ufficio distaccato V.IN.E – Veneto in Europa, ufficio che però dal 2010 è stato chiuso) si basa anche su conoscenze e capacità tecniche in capo a consulenti esterni, che però lavorano per l'ente regionale solo in forma provvisoria. In questo modo, le competenze maturate rischiano così di rimanere un'esclusiva dell'ufficio regionale di Bruxelles, piuttosto che risorse professionali diffuse trasversalmente all'interno della macchina amministrativa regionale.

L'attività di promozione e informazione a riguardo delle possibilità di finanziamento europeo è particolarmente sviluppata nel contesto emiliano anche grazie all'intensa strategia comunicativa regionale. In particolare, sono attivi due siti web tematici: il primo, *www.spazioeuropa.it*, è un portale generico di informazione sull'UE e sulle relative attività della Regione; il secondo, *www.europafacile.it*, gestito da ERVET, contiene informazioni più specifiche sui programmi e sulle possibilità di finanziamento.

attivazione in sede europea che questa linea politica implica. Negli uffici a connotazione tecnica sono invece prevalenti gli aspetti del supporto tecnico ed operativo alle Regioni, prescindendo da attività che implicano valutazioni politiche delle loro funzioni. Cfr. Bolgherini (2006, p. 140).

È interessante anche analizzare il ruolo delle associazioni di categoria. Se tutte e due le sedi collaborano più o meno frequentemente con le *lobby* economiche regionali, nel caso della Regione Veneto va segnalato che, per taluni aspetti, essa ha “delegato” ad altri attori, come Unioncamere Veneto, la gestione di alcune attività prioritarie legate all’Unione Europea, mentre le categorie economiche hanno un ruolo fondamentale nella promozione e nell’informazione su questi temi. Il riscontro sul territorio regionale, tuttavia non sembra avere avuto molto successo, anche a causa del diffuso antieuropeismo che trova la sua cassa di risonanza nella Lega Nord, dal 2010 al governo della Regione.

Al contrario, nel caso dell’Emilia Romagna i principali partner sono costituiti invece dagli enti pubblici territoriali come le Province, le città e i piccoli comuni, oltre che le agenzie regionali come ERVET: si tratta quindi di una filiera di istituzioni pubbliche multilivello che collega capillarmente il territorio regionale con le istituzioni europee sia nella fase ascendente che in quella discendente. In Emilia Romagna tale impostazione si ritrova anche per quanto riguarda il coinvolgimento dell’Assemblea legislativa. L’assemblea ha assunto infatti un ruolo di riferimento presso gli Enti locali emiliani in tema di promozione dei valori europei e partecipazione dei cittadini al processo di integrazione europea, come dimostra la creazione di un centro di informazione della rete *Europe Direct* della Commissione Europea presso l’Assemblea legislativa emiliano-romagnola e la partecipazione a vari progetti transnazionali, in collaborazione con Comuni, Province e istituti scolastici. Per quanto riguarda il Veneto invece il Consiglio regionale si limita ad esercitare le sue prerogative nella fase ascendente e discendente del diritto comunitario.

7.3 Stili di rappresentanza e capacità di *networking* regionale in Veneto e in Emilia Romagna

La comparazione tra le diverse modalità di “attivazione regionale” ha messo in evidenza notevoli differenze nel processo di europeizzazione delle due Regioni analizzate.

Nell’ambito delle attività dell’ufficio di Bruxelles, e più in generale dei canali di attivazione, è possibile notare infatti che il Veneto dà precedenza ai canali informali, singoli, diretti e spesso basati sulle reti di conoscenza personali. L’attività di *lobbying* è quasi totalmente finalizzata e concentrata sullo stabilire contatti, pressioni, sulla ricerca di informazioni che mirano ad aumentare l’introito regionale in termini di finanziamenti comunitari. Questo sistema è certamente efficace e ha permesso finora al Veneto di essere una delle Regioni italiane più vir-

tuose nelle performance riguardanti i finanziamenti comunitari, a vantaggio del bilancio regionale. Scarso è però l'investimento della Regione nella comunicazione della propria attività istituzionale riguardante l'Unione Europea e nell'informazione e promozione dell'Europa e dei valori dell'integrazione europea, sia all'interno della struttura regionale sia all'esterno, tramite gemellaggi e attività di partenariato e *networking*: i tanti progetti europei che pure vengono realizzati nel territorio regionale, mancando di un effettivo coordinamento regionale, rischiano così di non produrre alcun apprendimento istituzionale duraturo.

Una riprova di questo elemento di debolezza è dato dall'assenza, ancora oggi, di una banca dati regionale sui progetti europei, e quindi sui finanziamenti che coinvolgono il Veneto nelle reti europee di partenariato, come evidenziato da una ricerca in collegamento con l'Osservatorio sulla spesa regionale del Consiglio regionale del Veneto (Miotello 2012). La ricerca ha evidenziato che la mancanza di dati certi sui finanziamenti a progetto a beneficio di partner veneti sia essenzialmente imputabile a una scarsa comunicazione tra gli organi regionali stessi, in particolare tra Giunta e Consiglio regionali, ma anche tra diverse Commissioni del Consiglio e tra diverse Direzioni della Giunta, i quali viaggiano spesso su linee d'onda differenti, entrando ancora più spesso in rotta di collisione per raggiungere i medesimi obiettivi programmatici. Tali divergenze, nel lungo periodo, possono portare a una frammentazione di linee guida tale da impedire, di fatto, un quadro completo e rispondente alle esigenze di monitoraggio e trasparenza che la Commissione europea richiede alle Regioni. A tutto ciò va aggiunto un debole e discontinuo input politico che impedisce agli organismi tecnici di analisi e di ricerca di svolgere il proprio lavoro di valutazione in maniera efficiente, poiché mancano soprattutto le risorse organizzative e finanziarie.

Molte attività di informazione e comunicazione istituzionale sulle politiche pubbliche europee sono delegate inoltre ad altri attori, come Unioncamere Veneto, partner della Regione in moltissime attività riguardanti l'Unione Europea, come ad esempio la formazione nei confronti degli altri enti locali regionali che, significativamente, non viene affidata alle Università che pure si occupano di Studi europei, come avviene invece in Emilia Romagna. La Regione Veneto rinuncia così, di fatto, ad un ruolo di "governo della *governance*", ovvero a costituirsi come coordinatore delle reti di *governance* regionale verso l'UE.

L'Emilia Romagna ha realizzato invece un modello organizzativo opposto: l'ufficio a Bruxelles rappresenta un mezzo di collegamento tra gli attori della *governance* regionale (comuni, città, enti territoriali) e l'arena politica comunitaria. Si conferma così il ruolo dell'ente pubblico regionale come punto di riferimento, in un'ottica politica interventista, tipica del modo di regolazione delle amministrazioni rosse. Nel

modo di regolazione emiliano il concetto di ‘servizio pubblico’ rimanda infatti al ruolo delle istituzioni e alla fornitura di servizi collettivi di cui può usufruire l’intera comunità regionale. Si tratta cioè di risorse collettive, pensate per rispondere ad un interesse generale del territorio e della ‘comunità politica’.

Nel modo di regolazione veneto, al contrario, i beni collettivi sono concepiti piuttosto come dei ‘beni comuni’, e in certi casi come “beni di club”, rivolti all’interesse di una parte della comunità¹⁴, quella *socio-economica*, considerata come rappresentativa della totalità degli interessi regionali e territoriali: gli altri soggetti, come per esempio le Università, non vengono infatti altrettanto valorizzati, se non per gli aspetti di innovazione tecnologica richiesti da alcuni specifici progetti, in funzione economica.

Al contrario, il modo di fare *lobbying* emiliano non si concentra soltanto su obiettivi finanziari immediati dell’ente regionale, ma tende ad avere una visione più ampia e a fondarsi su una strategia regionale più di lungo raggio, su più livelli (nazionale ed europeo) e tramite diverse modalità (canali singoli, collettivi, diretti e indiretti). Possiamo ipotizzare che il diverso ruolo nelle reti di *governance* multilivello dell’Emilia Romagna, rispetto al caso del Veneto, sia riconducibile proprio a questa maggiore capacità, derivata dalla cultura di governo, tipica delle aree rosse, di mettere in rete gli attori pubblici e istituzionali della Regione.

Il prospetto comparato presentato nella tab. 7.2, sintetizza quanto fin qui esposto.

Si può sostenere che lo stile amministrativo “rosso”, tipico dell’Emilia Romagna, più incline alla programmazione, insieme al prevalere di un modello istituzionale integrativo, presentino una maggiore coerenza (*goodness of fit*) con le strutture di *policy* comunitarie, rendendo più facile l’adattamento istituzionale e, quindi, il grado di europeizzazione della Regione. Al contrario, nel caso del Veneto lo stile amministrativo tipicamente non interventista e il prevalere di un modello istituzionale aggregativo se, da un lato, non risultano essere coerenti con lo stile di *policy* europeo, dall’altro possono anche costituire un fattore di freno al processo di europeizzazione regionale. La cultura di governo e lo stile amministrativo, infatti, sono fattori fondamentali nel determinare l’attivazione regionale e la scelta dei canali e delle strategie.

Tuttavia è importante sottolineare che l’europeizzazione non costituisce uno standard che tutte le Regioni devono raggiungere allo stesso modo. L’europeizzazione è, per sua natura, un percorso non univoco

¹⁴ Può essere interessante a questo riguardo richiamare quanto denunciato nel 1999 da due eurodeputati del Veneto, come Renato Brunetta e Vittorio Sgarbi, che in un’infuocata conferenza stampa del settembre 1999, accusarono il Presidente del Veneto Galan “di concedere finanziamenti europei solo agli amici”. Si veda in proposito Mazzaro (2012), p.56-59.

di mutamento istituzionale che coinvolge in modo diverso un vasto insieme di contesti regionali differenti. Ma proprio per questo, la comparazione per contesti e l'approccio dei modi di regolazione possono fornire importanti elementi contestuali in grado di spiegare adeguatamente le differenze qualitative, proprie di ogni Regione, nell'adattarsi alla medesima sfida dell'europeizzazione.

Tabella 7.2 – Grado di attivismo delle Regioni del Veneto e dell'Emilia Romagna nell'utilizzo dei canali di attivazione (alto, medio, basso).

CANALI	FORME DI RAPPRESENTANZA	VENETO	EMILIA ROMAGNA
CANALI INDIRETTI	Rappresentanza permanente italiana presso l'UE	Medio	Medio
	Consultazione Stato-Regioni	Basso	Alto
CANALI DIRETTI	Sede a Bruxelles	Alto	Alto
	Comitato delle Regioni	Basso	Medio
	Europarlamentari	Medio	Medio
	Reti interregionali	Medio	Alto

Fonte: Nardo (2011) in Messina (2011), p. 208

Dal 2010, l'avvio della IX legislatura ha visto la riconferma, per il terzo mandato consecutivo, del Presidente regionale dell'Emilia Romagna e un cambiamento epocale per il Veneto con il primo Presidente leghista, notoriamente euroscettico. Questo dato costituisce un interessante fattore di discontinuità che suggerisce di proseguire la ricerca comparata sul grado di attivazione che i nuovi esecutivi sapranno realizzare nei prossimi anni, anche in vista delle importate trasformazioni che verranno introdotte dalla strategia *Europa 2020* e dall'approccio *place based* nella prossima programmazione dei fondi strutturali 2014-2020.

7.4 L'impatto dell'europeizzazione sui modi di regolazione dello sviluppo locale del Veneto e dell'Emilia Romagna

Nel contesto dei profondi cambiamenti dovuti al diffondersi dei processi di globalizzazione dell'economia, la competitività non è più tra singole imprese ma tra sistemi locali e regionali. La dimensione della regolazione politica dello sviluppo locale va diventando, di conseguenza, una dimensione strategica importante per garantire lo sviluppo di un territorio, collegando in rete i sistemi locali e regionali con i network europei e globali.

Questa dinamica in corso aiuta a comprendere meglio il ruolo di intermediario assegnato alle Regioni nelle reti di *governance* europea multilivello. Questo nuovo ruolo sta facendo rilevare una crescente domanda politica di *coordinamento* regionale, in alcuni casi inedita, che costituisce una sfida per alcuni modi di regolazione dello sviluppo locale. Come si è visto, questa difficoltà è tanto maggiore quanto più la funzione di coordinamento politico regionale è estranea al modo di regolazione che ha caratterizzato tipicamente il modo di sviluppo locale di regioni come il Veneto, mentre è del tutto coerente con il modo di regolazione e di sviluppo guidato, tipico dell'Emilia Romagna.

La logica degli interventi europei – incentrata su una cultura della programmazione, dell'integrazione, della concertazione e della valutazione – stenta, così, a farsi strada in quei contesti regionali che presentano modi di regolazione non coerenti (*misfit*) con lo stile di *governance* europeo.

Non può meravigliare, quindi, il fatto che le due Regioni analizzate presentino capacità di risposta diverse alle medesime sfide dell'europeizzazione, differenze che devono essere però attentamente contestualizzate: nel caso Veneto siamo infatti in un contesto tradizionalmente caratterizzato da un basso attivismo dell'attore politico regionale nella regolazione dello sviluppo locale; nel caso dell'Emilia Romagna, al contrario, siamo di fronte a un elevato attivismo regionale nei processi di sviluppo locale. Nel primo caso possiamo parlare di “sviluppo non guidato”, affidato essenzialmente all'autoregolazione comunitaria; nel secondo caso di “sviluppo guidato”, sostenuto dalla capacità dell'attore politico locale e regionale di regolare i processi di sviluppo¹⁵.

Da quanto rilevato dalla nostra ricerca, possiamo sostenere pertanto che nel caso del Veneto, senza dubbio, il processo di europeizzazione sta scuotendo dalle fondamenta il modo di regolazione che ha caratterizzato, fino ad ora, il modo di sviluppo regionale: basti osservare l'attività di programmazione che, nello stile di governo locale tipicamente “bianco”, caratterizzato da politiche quasi esclusivamente distributive, era

¹⁵ Sui concetti di sviluppo guidato e non guidato si veda anche Lanzalaco (2006; 2009).

ridotta ad una pura politica simbolica. Oggi l'attività di programmazione è stata riavviata sulla spinta delle politiche europee (L.r. 35/2001) ed è indicativo che gli unici documenti operanti nell'ambito dello sviluppo locale siano costituiti dai documenti richiesti dall'UE per le politiche dei Fondi Strutturali¹⁶, a cui sono chiamate a raccordarsi anche le IPA. Anche il primo PRS della nuova serie, approvato nel 2007, dopo oltre 6 anni dalla nuova legge regionale sulla programmazione, è nato già vecchio e ha richiesto una successiva revisione, poiché non teneva adeguatamente conto delle novità introdotte dalla programmazione europea dei Fondi strutturali 2007-2013, né dalla crisi sopraggiunta nel 2008. Proprio le attività di programmazione, di valutazione e monitoraggio delle *policies* regionali multilivello costituiscono, nel caso Veneto, uno dei principali terreni su cui l'impatto dell'europeizzazione si può rilevare in modo più chiaro.

Nel caso dell'Emilia Romagna, invece, la programmazione regionale si è evoluta adattandosi quasi "naturalmente" alle direttive europee, senza per questo perdere continuità con la forte tradizione di programmazione consolidata a livello regionale. Come si può evincere infatti dal *Documento Unico di programmazione 2007-2013* l'attività di programmazione regionale è stata raccordata con le direttive europee, al punto che oggi viene prodotto dalla Regione un unico documento di programmazione, che sostituisce il PRS e il POR unificandoli, con esplicito riferimento alla rete di *governance* europea multilivello di cui la Regione costituisce un nodo strategico rilevante per lo sviluppo del territorio. Questo anche grazie a quanto previsto dal nuovo Statuto regionale, approvato nel 2005, e al raccordo con la riforma del sistema amministrativo regionale e locale (L.r. 6/2004, evoluta nella l.r. 10/2008) che ha garantito:

L'attuazione dello Statuto regionale, la creazione di rapporti istituzionali con gli Enti locali, incentrati su collaborazione e condivisione programmatica, la realizzazione di organismi per la concertazione istituzionale e tavoli per il confronto. In questo modo si è garantito il passaggio da una concezione dei rapporti istituzionali di tipo rigidamente gerarchico, tipica degli anni '70, ad un metodo di lavoro basato su co-pianificazione, condivisione, coinvolgimento e dialogo, attualmente in vigore¹⁷.

Il processo di europeizzazione può essere quindi analizzato, oppor-

¹⁶ Per la programmazione FS 2007-2013, la Regione Veneto ha predisposto il *Documento Strategico Regionale* (DSR) proposto dalla Segreteria generale della programmazione nel 2005, a cui ha fatto seguito il *Programma Operativo Regionale* (POR) *Obiettivo Competitività Regionale e Occupazione 2007-2013* approvato dalla Commissione nel settembre 2007.

¹⁷ Cfr. Regione Emilia-Romagna (2010, p. 8).

tunamente, in entrambi i casi, come *fattore esterno di innovazione istituzionale*: un processo che sta incidendo (lentamente ma inesorabilmente) sulla prassi amministrativa regionale, inducendo cambiamenti che se, da un lato, rafforzano il modo di regolazione dell'Emilia-Romagna, dall'altro risultano essere cambiamenti inediti per lo stile amministrativo del Veneto. Uno stile amministrativo, quello del Veneto che, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, è stato sottoposto a notevoli spinte per il cambiamento che hanno rappresentano delle importanti opportunità di innovazione, recepite tuttavia solo in parte. Questo dato si può evincere anche dal nuovo Statuto regionale, varato con L.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1. Le resistenze al cambiamento del modo di regolazione nella prospettiva europea sono state alimentate anche da un certo euroscetticismo, che costituisce oggi una estensione dell'antistatalismo e della frattura centro/periferia, propria della subcultura bianca.

Da un confronto tra i nuovi Statuti delle due Regioni, queste medesime differenze possono essere rilevate analizzando il diverso spazio dedicato alle relazioni tra Regione e Unione Europea.

Lo Statuto regionale del Veneto richiama nell'art. 1 il riferimento all'UE:

1- Il Veneto è Regione autonoma, secondo il presente Statuto, in armonia con la Costituzione della Repubblica e con i principi dell'ordinamento dell'Unione europea.

2- Il Veneto è *costituito* dal popolo veneto e dai territori delle province di Belluno, Padova, Rovigo, Treviso, Venezia, Verona e Vicenza. [...] (art. 1, commi 1 e 2).

Nell'art. 5 del medesimo Statuto si afferma inoltre che:

La Regione opera per garantire e rendere effettivi i diritti inviolabili, i doveri e le libertà fondamentali dell'uomo, riconosciuti dalla Costituzione e dalle fonti del diritto europeo e internazionale [...] (art. 5, comma 1).

L'art. 4 è invece quello dedicato alle relazioni tra Regione del Veneto e l'Unione Europea, ricordando che:

La Regione del Veneto opera per la piena affermazione istituzionale, politica e sociale dell'Unione europea (art. 4).

mentre l'art. 18, dedicato ai rapporti internazionali, con l'UE e inter-regionali, al comma 1 fa esplicito riferimento alla partecipazione della Regione alla fase ascendente e discendente della formazione degli atti normativi comunitari:

La Regione conforma le proprie azioni ai principi ed agli obblighi derivanti dall'ordinamento europeo, contribuisce alla determinazione delle politiche dell'Unione europea, partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi europei e provvede all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea (art. 18, comma 1).

Anche lo Statuto regionale dell'Emilia Romagna (L.r. 13/2005), già nell'art.1 *Elementi costitutivi della Regione*, ricorda che:

1- L'Emilia-Romagna, Regione autonoma *entro l'unità* della Repubblica, secondo le norme della Costituzione, dell'Unione Europea e del presente Statuto, persegue l'autogoverno e promuove lo sviluppo della comunità regionale, concorrendo al rinnovamento della società e dello Stato.

2- La Regione Emilia Romagna *comprende* le comunità locali, le istituzioni e i territori delle province di Bologna, Ferrara, Forlì-Cesena, Modena, Parma, Piacenza, Ravenna, Reggio nell'Emilia, Rimini. [...]. (art. 1, commi 1 e 2).

Ma sono soprattutto gli art.11 e 12 che dedicano ampio spazio alla “partecipazione della Regione Emilia Romagna alla formazione e all’attuazione del diritto comunitario”, le cui prime regole sono state anticipate già dalla L.r. 6/2004, che prevede annualmente la formulazione di una *legge regionale comunitaria* per favorire la tempestiva attuazione delle disposizioni europee:

Art. 11: La Regione conforma la propria azione ai principi e agli obblighi derivanti dall'ordinamento internazionale e comunitario, partecipa al processo di integrazione europea ed opera per estendere i rapporti di reciproca collaborazione con le altre Regioni europee.

Art. 12: La Regione, nell'ambito e nelle materie di propria competenza:

- a) Partecipa alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato. La legge regionale determina le modalità di informazione preventiva e successiva, e le forme di espressione di indirizzo dell'Assemblea legislativa sulla partecipazione della regione alla formazione di decisioni comunitarie;
- b) Provvede direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato. [...]
- c) Partecipa ai programmi e progetti promossi dall'Unione eu-

ropea, promuove la conoscenza dell'attività comunitaria presso gli Enti locali ed i soggetti della società civile e favorisce la partecipazione degli stessi ai programmi e progetti promossi dall'Unione;

- d) Determina con legge il periodico recepimento delle direttive e degli atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo;
- e) Determina con legge le modalità del concorso dell'Assemblea per quanto riguarda la propria partecipazione alla formazione delle decisioni comunitarie e le proposte d'impugnativa avverso gli atti normativi comunitari ritenuti illegittimi, rispettando in ogni caso il potere di rappresentanza del Presidente della Regione. In particolare, la legge determina le modalità necessarie per rispettare il diritto dell'Assemblea ad ottenere un'adeguata e tempestiva informazione preventiva e successiva.

Da questo rapido confronto tra i due Statuti regionali, si può rilevare (già a partire dai due art. 1) una profonda differenza nel modo di definire l'autonomia regionale: se la Regione Emilia Romagna infatti si dichiara *parte integrante* del sistema politico nazionale ed europeo, e quindi parte attiva del processo di costruzione dell'Unione Europea, la Regione Veneto si pone invece come soggetto autonomo, che si relaziona ai livelli nazionale ed europeo con un approccio *aggregativo*, ovvero, come un soggetto "non subordinato", attento a cogliere le opportunità che derivano dal rapporto di interazione con i livelli di *governance* sovra-regionali.

Questi elementi, letti nel loro insieme, aiutano a comprendere il diverso approccio con cui le due Regioni si relazionano alla dimensione della *governance* multilivello, nazionale ed europea. Par queste fondamentali ragioni si può sostenere che l'impatto dell'europeizzazione sui modi di regolazione regionali, che risultano essere diversamente congruenti con lo stile di *policy* europeo, è un elemento che deve essere analizzato con la massima attenzione.

In particolare, dall'analisi comparata fin qui condotta, possiamo sostenere che, nel caso del modo di regolazione dello sviluppo locale del Veneto, il livello di incongruenza con il *policy making* comunitario può essere anche dirompente e necessita di essere adeguatamente governato a livello regionale. La Regione si trova quindi in una difficile, quanto inedita, posizione di intermediazione tra le dimensioni della *governance* locale, ancora essenzialmente di tipo locale-comunitario, e quella della *governance* europea che richiederebbe un cambiamento non solo formale dello stile amministrativo, ma anche culturale, nella direzione di una profonda trasformazione del modo di regolazione locale e regionale nella prospettiva europea.

Più in generale, questo inedito ruolo delle Regioni può essere visto anche come una sorta di paradosso della politica dell'attivismo regionale: da un lato le Regioni chiedono e ottengono di essere sempre più attori nelle politiche europee, dall'altro questo processo le porta ad assumere un ruolo politico di intermediazione tanto delicato, quanto contestato, soprattutto se costituisce una novità rispetto al modo di regolazione tradizionale. Ciò a dimostrazione del fatto che il ruolo di intermediazione delle Regioni, fra locale ed europeo, va costruito con attenzione, tenendo conto delle dinamiche locali di regolazione politica, curando non solo gli aspetti istituzionali del processo, ma anche e soprattutto quelli culturali, di legittimazione politica e di comunicazione con la società locale.

La logica degli interventi europei – incentrata su una cultura della programmazione, dell'integrazione, della concertazione e della valutazione – stenta, così, a farsi strada nel più ampio contesto politico, economico e istituzionale del Veneto, come dimostrano anche le difficoltà di diffusione dello stile di *policy* europeo in altri ambiti di intervento, a partire dalle politiche europee per lo sviluppo locale (Messina 2011a).

Lo scarso collegamento fra attività di programmazione e risorse di bilancio, l'insufficiente investimento organizzativo nell'attività di monitoraggio e valutazione, la tendenza alla frammentazione amministrativa, difficile da superare, e un processo di concertazione ancora piuttosto rituale e incerto, in assenza di un ruolo di coordinamento efficace assunto dalla Regione, ostacolano i tentativi di innovazione, favorendo la persistenza dei più tradizionali meccanismi di regolazione dello sviluppo, ancora prevalentemente locale. Le politiche regionali europee, nel caso del Veneto, non sono state, quindi, ancora in grado di promuovere un cambiamento decisivo nel modo di regolazione e di governo dello sviluppo, radicato a livello regionale.

I tempi di risposta al processo di europeizzazione, tuttavia, sono essenziali: dalla capacità di risposta delle Regioni ad europeizzarsi dipende non solo il grado di legittimazione di cui gode l'Unione Europea sul territorio, ma anche la capacità dei territori stessi di raccordarsi efficacemente ai network europei e globali.

CAPITOLO OTTAVO

Sviluppo guidato e sviluppo non guidato: due tipi di *governance* per lo sviluppo locale

8.1 L'approccio del "modo di regolazione" dello sviluppo locale

Sostenere la tesi di due diversi modi di regolazione nei contesti regionali del Veneto e dell'Emilia Romagna, correlati a due diversi modelli istituzionali, l'uno aggregativo e l'altro integrativo, eredità di due diverse culture politiche locali, significa anche superare l'assunto di un unico modello di regolazione politica, fondato sulla necessaria centralità dell'Ente regione nel processo di regolazione, e ipotizzare l'esistenza di più modi di regolazione in cui l'attore politico regionale è un attore del gioco ma non necessariamente il regolatore. Questo costituisce un nuovo approccio all'analisi delle politiche, che possiamo definire l'approccio dei modi di regolazione dello sviluppo locale. Il processo di regolazione non si identifica, infatti, necessariamente con un attore posto in posizione centrale (organizzazione focale della rete) ma piuttosto con una logica di azione collettiva in cui gli attori giocano le proprie strategie nell'ambito di rapporti di scambio e di potere di cui i modelli aggregativo e integrativo rappresentano due casi-tipo.

Per mettere in luce la diversità dei possibili ruoli giocati dall'attore politico regionale nell'ambito della regolazione politica dello sviluppo locale, ho scelto di proporre con questa ricerca una comparazione per contesti tra le due Regioni non a partire da un modello di "rendimento istituzionale" decontestualizzato, secondo parametri e indicato-

ri standardizzati che muovono dall'assunto della centralità dell'attore politico regionale, ma partendo da un approccio empirico che tiene conto, piuttosto, dei diversi modi di regolazione, correlati ai modelli istituzionali e culturali di riferimento e, quindi, al diverso modello organizzativo che sottende alle diverse strategie di azione intraprese dalle due istituzioni regionali.

Gli elementi di analisi fin qui raccolti aiutano a delineare il profilo di due tipi di comunità locali, ma anche di due modelli istituzionali e di due modi di regolazione dello sviluppo locale, sostanzialmente diversi, sulla base di alcuni riscontri oggettivi che possono essere richiamati in sintesi nella Tab. 8.1.

L'ipotesi di ricerca iniziale risulterebbe quindi confermata, ma i risultati possono essere tipizzati andando oltre l'analisi dei due casi regionali: stili amministrativi e istituzioni politiche diversi hanno contribuito a forgiare infatti due diversi tipi di comunità locale e due diversi modi di regolazione, che attribuiscono all'attore politico, soprattutto regionale, un ruolo diverso: periferico in Veneto, centrale in Emilia Romagna, con conseguenze significative su tutta una serie di elementi, a cominciare dai diversi modelli istituzionali di riferimento. Gli elementi propri dei modelli istituzionali aggregativo e integrativo, che hanno segnato le due culture politiche locali, hanno contribuito infatti a plasmare, negli anni: due tipi profondamente diversi di *società politica* regionale, a cominciare da due diversi modelli di partito: la DC veneta come istituzione debole-aggregativa e il PCI emiliano come istituzione forte-integrativa, ma anche due tipi di *istituzioni politiche regionali* che risultano avere un diverso tipo di radicamento nelle rispettive comunità locali e, quindi, una diversa capacità di coordinare le politiche di sviluppo locale.

In particolare, ciò che sembra distinguere le due istituzioni regionali è la diversa *cultura di governo locale* ereditata dalla storia passata, che si manifesta nei modi sostanzialmente diversi di concepire e utilizzare l'attività di programmazione nelle due Regioni: è questo uno degli indicatori che ha indotto Putnam, Leonardi e Nanetti (1985) a sostenere il maggiore *rendimento istituzionale* delle Regioni rosse e soprattutto dell'Emilia Romagna, ma che diventa utile, a questo punto, soprattutto per differenziare le Regioni della Terza Italia segnate dalla presenza di un forte capitale sociale, ma anche da subculture politiche territoriali di orientamento diverso: antistatalista in Veneto e nel Nordest¹, municipalista in Emilia Romagna e nel Centro Italia.

¹ Va segnalato tuttavia che, nel caso delle regioni del Nordest, l'esistenza di fatto di diversi gradi di autonomia regionale del Trentino-Alto Adige e del Friuli Venezia Giulia rispetto al Veneto (unica Regione a statuto ordinario) costituisce un'importante differenza che deve essere attentamente valutata nell'analisi dei modi di regolazione regionali, poiché essa costituisce senz'altro un elemento che ha profondamente interferito con le dinamiche di persistenza e mutamento della subcultura politica bianca e della

Nel caso del Veneto, l'intervento politico di *programmazione*, nonostante l'iniziale interesse mostrato dalla classe politica e riscontrabile nel primo Statuto regionale, è stato infatti ridotto al minimo² e spesso ha svolto una funzione più *simbolica* che sostanziale poiché il compito di regolare lo sviluppo è stato affidato alla capacità di autoregolazione spontanea della comunità locale, connotata da un sistema di valori antistatalista. Il riavvio della programmazione regionale con la L.r. 35/2001, correlato al processo di europeizzazione della Regione, sembra procedere in modo discontinuo e senza una chiara volontà politica a intraprendere la strada del cambiamento, specie dopo il 2010 e la IX legislatura che vede a presiedere il governo regionale la Lega Nord, caratterizzata da un forte euroscetticismo.

Nel caso dell'Emilia Romagna, al contrario, la Regione ha una radicata cultura della programmazione che è stata adattata in modo significativo all'esigenza di individuare e proporre uno stile di regolazione politica basato su una negoziazione tra le parti sociali, coordinata dalla rete istituzionale degli enti locali che fa capo alla Regione, la quale ha gradualmente modificato la regolazione inizialmente dirigista e centralizzata, aprendola verso forme di *governance* più flessibili e partecipative per rispondere adeguatamente agli obiettivi di sviluppo locale che la comunità politica si è dati. Negli ultimi dieci anni, inoltre, l'attività di programmazione regionale è stata adattata completamente a quella europea, tanto che viene prodotto un unico documento di programmazione regionale settennale (il DUP).

Questi elementi hanno giocato in modo significativo tanto sulla diversa capacità delle due società politiche regionali di emanciparsi dalla società civile locale, quanto sul rafforzamento dell'istituzione regionale, sul suo radicamento nella società locale e sulla sua capacità di garantire "governo locale".

Tirando le fila di quanto emerso dalla ricerca comparata tra le due Regioni, possono essere evidenziati alcuni elementi decisivi, particolarmente rilevanti per spiegare il *diverso ruolo giocato dall'attore politico locale* nei due contesti regionali e per mettere in evidenza, attraverso questa differenza fondamentale, le implicazioni che ne derivano sia per i due modi di regolazione sia per i problemi di sostenibilità dei rispettivi modi di sviluppo locale. Questi punti decisivi possono essere così sintetizzati (Tab. 8.1):

sua componente antistatalista.

² Sintomatica di questa divisione del lavoro e dell'attribuzione all'ente locale di una funzione di regolazione amministrativa è l'affermazione raccolta in numerose interviste a politici locali che, già negli anni Settanta, sostenevano di non fare politica ma «solo amministrazione». Cfr. Riccamboni (1988).

Tab.8.1 – *Modi di regolazione dello sviluppo locale in Veneto ed Emilia Romagna: due culture di governo locale a confronto*

Regioni	Modi di Regolazione	Tipo di rete di impresa	Politiche regionali per i distretti (L. 31/91, art. 36)	Patti territoriali	Programmazione negoziata	Concezione Federalista
Veneto	Rete di governance centrata sulla rete comunitaria locale - Associazioni di categoria - Reti informali tra imprese - Marginalità della Regione	<i>Reti informali</i> tra imprese a cui non partecipa l'attore politico locale, soprattutto regionale	Applicazione della L.317/91 (delibera del Consiglio Regionale del 22.11.99, n. 79) <i>Policy distributiva</i>	La Regione partecipa ai Patti con la L.R. 1399 e interpreta le IPA (L.r. 35/2001) come Patti territoriali <i>Policy distributiva</i> A partire dal 2011 è in corso una riforma delle IPA come strumento di programmazione decentrata allo sviluppo nella prospettiva europea <i>Policy regolativa?</i>	Viene interpretata come strumento di mediazione del conflitto centro/periferia Tramite le Intese istituzionali di programma Stato-Regioni è possibile per la Regione contrattare con lo Stato centrale un aumento delle deleghe delle competenze amministrative ma anche delle risorse finanziarie di cui disporre.	- Sussidiarietà come diritto naturale prepolitico. La comunità locale preesiste alla società politica. - Zanardelli: Comune è la comunità dei piccoli centri periferici (parrocchia) - Federalismo antropologico è un processo di costruzione di un patto a partire dal basso, dalla periferia della campagna industrializzata (componente autocratica) - Il federalismo amministrativo è utilizzato per massimizzare l'autonomia da Roma
Emilia Romagna	Rete di governance centrata sull'ente Regione Enti locali e Regione attuano politiche di rete attraverso l'attività di programmazione negoziata coinvolgendo le associazioni di categoria in progetti unitari	<i>Reti preordinate</i> a cui partecipano gli attori politici locali e la Regione La Regione ha un ruolo di "apri pista" importante	Non applica la L.317/91 PTAP 99/01 critica l'impostazione dei SLL e fa riferimento ai Sistemi produttivi locali <i>Policy regolativa e costitutiva</i>	La Regione non partecipa e non finanzia i Patti Sceglie di concentrare le sue risorse nel PSA (L.R. 30/96) <i>Policy redistributiva e regolativa</i>	Metodo di concertazione per la costruzione di reti locali di governance. Tramite gli strumenti di p.n. la Regione ha consolidato una metodologia di concertazione che le permette di definire, insieme agli Enti locali e le Associazioni di categoria, un progetto di governo del territorio unitario e partecipativo	- Sussidiarietà come contratto sociale legato al momento politico di costruzione della comunità - Cattaneo: Comune come città, centro amministrativo ed economico, contrapposto e sovraordinato alla campagna - Federalismo municipale è un processo di costruzione di un patto a partire dalle città più grandi (componente amministrativa) (Sistema metropolitano policentrico) - Il federalismo amministrativo è utilizzato per garantire un governo locale secondo un modello integrativo

1. le diverse modalità di erogazione di servizi e "beni collettivi" e, quindi, diverse concezioni di "pubblico" prevalenti nei due contesti regionali;
2. la diversa capacità della Regione di entrare in relazione con le reti informali che caratterizzano il capitale sociale delle due culture politiche locali;
3. il diverso grado di legittimazione di cui gode, di conseguenza, non solo l'istituzione regionale, ma anche la classe politica e amministrativa regionale nei due contesti;
4. la diversa modalità di mediazione e rappresentanza degli interessi locali dopo la crisi del collateralismo bianco e rosso;
5. i diversi ordini di problemi circa la sostenibilità dei due modi di sviluppo locale che le due Regioni si trovano oggi a dover affrontare rispondendo alle sfide portate dai processi congiunti di europeizzazione e di globalizzazione dell'economia.
6. la specifica cultura di governo locale e del relativo stile amministrativo (interventista/non interventista) che sta alla base di una diversa interpretazione degli strumenti di programmazione negoziata, delle riforme Bassanini e del federalismo.

Richiamerò brevemente questi elementi per sottolineare come le due diverse logiche di regolazione che caratterizzano le due Regioni abbiano dato vita a due diverse forme di reti di *governance* e rimandino, a loro volta, a due diversi tipi di governo dello sviluppo, che in un caso potremo definire "guidato" e "non guidato" nell'altro caso (Lanzalaco 2008), ma anche a diversi tipi di qualità democratica (Merlino 2008)

8.2 Modi di regolazione e reti di *governance*: chi produce i "beni collettivi" per lo sviluppo locale?

L'analisi delle politiche sociali e delle politiche per i servizi alle imprese nelle due regioni ha fatto rilevare una significativa differenza nelle scelte della Regione Veneto nel gestire i servizi sociali rispetto ai servizi alle imprese. Mentre nel primo ambito si riscontra una costante interazione tra strutture pubbliche e private, generalmente legate al mondo cattolico, sia nella ideazione dei servizi sia nella loro erogazione, nel settore dei servizi alle imprese la Regione Veneto si limita, invece, a finanziare i privati attraverso le associazioni imprenditoriali, le quali manifestano una spiccata autonomia tanto rispetto all'associazionismo cattolico³, quanto rispetto all'amministrazione locale. Le politiche di

³ Un indizio significativo che conferma la distanza tra mondo cattolico e mondo im-

sviluppo locale rivolte alle PMI risultano essere, infatti, particolarmente problematiche per il Veneto, soprattutto quando si rivolgono all'area della campagna industrializzata e dei distretti industriali, che è anche l'area in cui è più marcata la componente subculturale "antistatalista" che vede con estrema diffidenza l'interlocutore politico-pubblico.

Al contrario, nel caso dell'Emilia Romagna si riscontra una costante iniziativa dell'Ente Regione nel fornire sia servizi alle persone sia servizi reali alle imprese, con una logica tipicamente interventista. In particolare, nel caso dell'erogazione dei servizi sociali, la Regione è passata da una erogazione essenzialmente pubblica dei servizi ad un graduale coinvolgimento del terzo settore e del privato sociale, mentre nel caso dei servizi reali alle imprese ha ideato i Centri servizi, che sono strutture a metà strada tra pubblico e privato, nate con il preciso scopo di costituire un'occasione di scambio e di cooperazione tra l'Ente regionale, le associazioni di categoria e le singole imprese private.

Incrociando le due variabili fondamentali, date dal modello istituzionale (aggregativo/integrativo) e dal diverso stile di governo locale (non interventista/interventista), la Tab. 8.2 mette in evidenza gli effetti prodotti dai diversi modi di regolazione sulla produzione di una interessante varietà di "beni collettivi" che l'analisi delle politiche sociali e industriali ha fatto emergere nelle due regioni, con una significativa divaricazione nel caso del Veneto.

Mentre infatti in Emilia Romagna, in continuità con il sistema di valori propri della cultura politica rossa, prevale chiaramente un'idea di servizio come *bene pubblico* alla cui produzione partecipa in prima persona l'attore politico locale, anche sotto forma di garante della certificazione di qualità del servizio erogato sul territorio, in Veneto, al contrario, coesistono diverse anime, eredi della subcultura bianca, che sono espressione di altrettante concezioni di matrice antistatalista:

- a) da un lato, nell'ambito dei servizi sociali, la matrice cattolica e del volontariato, partendo dal privato sociale, promuove la produzione di *beni comuni* con una funzione "pubblica" attraverso una «cooperazione extrapolitica» (Pellizzoni 1998)

prenditoriale nel Veneto, Friuli Venezia Giulia e Trentino Alto Adige risulta anche da una ricerca promossa della Fondazione Agnelli (Diamanti 1998) che tentava di individuare, attraverso una serie di interviste a testimoni privilegiati, una "mappa cognitiva" del Nordest, cioè quali fossero le "idee di Nordest" diffuse tra i leader locali, in base alle quali essi hanno sviluppato le loro strategie e le loro relazioni in ambito locale, nazionale e internazionale. Ebbene, tra i testimoni privilegiati (circa 70 soggetti), selezionati tra i titolari di ruoli di maggiore responsabilità delle istituzioni locali più rappresentative, quali le associazioni di categoria e i sindacati, gli amministratori locali, i leader politici e altre figure rappresentative (tra cui direttori di giornali regionali, rettori di Università, presidenti di istituti bancari e delle Camere di Commercio), non è stato intervistato neanche un rappresentante del mondo cattolico. Questa rimozione risulta quantomeno sorprendente dal momento che lo stesso Diamanti fa rilevare nella stessa ricerca (pp. 26-27, fig. 8a e 8b) che i Vescovi risultano essere ancora tra i soggetti ritenuti maggiormente influenti nelle tre regioni del Nordest. A proposito cfr. Messina (1998).

in grado di produrre *integrazione* sociale e appartenenza alla comunità;

- b) dall'altro, nell'ambito dei servizi reali alle imprese, la matrice antistatalista della rete di imprese, partendo dal *privato economico*, rivendica uno spazio legittimo di autoregolazione attraverso forme di *aggregazione* di interessi privati e particolaristici che, contrapponendo pubblico a privato, sono espressione della notevole difficoltà a definire (per questa strada) un senso-incomune. In questo caso il risultato ottenuto è infatti distante sia dal concetto di bene pubblico, sia da quello di bene comune, e più rispondente alle caratteristiche di *beni di club* (Buchanan, 1965).
- c) nel caso in cui prevalgano invece politiche distributive e finanziamenti a pioggia (è questo il caso di alcuni Patti territoriali) il risultato è piuttosto quello della produzione di *beni privati* di cui beneficiano soprattutto alcuni specifici soggetti (es. società di consulenza, ente gestore e relativo personale...). Questo tipo di "bene" non ha le caratteristiche di un bene collettivo-relazionale, ma piuttosto quelle di un bene individuale che non produce capitale sociale. Esso si configura come il risultato di politiche interventiste, di tipo clientelare, entro un modello istituzionale aggregativo⁴.

Tab. 8.2 – *Effetti del modo di regolazione sul tipo di produzione di beni collettivi locali per la competitività in Emilia Romagna e Veneto*

STILE AMMINISTRATIVO MODELLO ISTITUZIONALE	INTERVENTISTA	NON INTERVENTISTA
INTEGRATIVO	<i>Bene pubblico</i> Politiche sociali ER Politiche industriali ER	<i>Bene comune</i> Politiche sociali VE (privato sociale)
AGGREGATIVO	<i>Bene privato individuale</i> (Politiche distributive)	<i>Bene di club</i> Politiche industriali VE (privato economico)

⁴ Questo tipo di "beni" si presenta più frequentemente come effetto delle politiche pubbliche nei casi delle Regioni del Sud Italia.

Da questi elementi emerge un modo di regolazione del Veneto estremamente variegato, di cui la Regione è solo uno degli elementi, che difficilmente può dirsi centrale. In questo sistema *policentrico* coesistono forme di regolazione della rete comunitaria cattolica e delle reti imprenditoriali (*club*), tra cui vanno distinte le reti visibili ma piuttosto variabili tra le associazioni di categoria, dalle *reti informali* tra imprese, tipiche del modello distrettuale, molto più efficaci ma limitate, accanto a forme di regolazione politica istituzionale; queste ultime soffrono tuttavia di un deficit di legittimazione che non consente di governare il sistema regionale controllandone le variabili fondamentali. Questi elementi hanno un impatto anche sulla qualità democratica del contesto regionale su cui si potrà proseguire la ricerca in chiave comparata.

Diverso è infatti il modo di regolazione emiliano. L'intensa attività di programmazione della Regione è, in questo caso, causa, ma anche effetto, di una società strutturata attorno alla sua comunità politica. L'ente pubblico regionale gode quindi di una maggiore legittimazione che è riuscito a conquistarsi negli anni anche tra le componenti imprenditoriali che non appartengono immediatamente alla subcultura politica rossa. Questo ha consentito alla Regione Emilia-Romagna di governare un sistema regionale non certo omogeneo al suo interno, ma più coeso grazie alla presenza di un modello istituzionale di tipo integrativo e di un centro politico che gode di maggiori risorse di legittimazione.

Le due Regioni, inoltre, sembrano essere caratterizzate, essenzialmente, da un "modo" diverso dell'ente pubblico di rapportarsi alle *reti informali*, le quali, a loro volta, nei due contesti culturali mostrano di avere una diversa capacità di dialogare con l'attore politico locale. La matrice di questa profonda differenza di relazione tra pubblico e privato, tra istituzionale e informale, trae origine proprio dalla diversa cultura politica locale.

Come mostrano le ricerche di Schön (1989), non è dimostrato che i servizi forniti dalle reti informali siano superiori a quelli forniti dalle istituzioni pubbliche, o viceversa. Tanto i servizi forniti attraverso l'intervento pubblico quanto quelli delle reti informali portano infatti con sé vantaggi e limiti: se i vantaggi dei servizi pubblici sono correlati a un *ethos* di equità, universalità, qualità professionale, conformità a precisi standard di prestazione di cui esiste un soggetto pubblicamente responsabile, i limiti sono legati invece alla lentezza e alla burocratizzazione del rapporto che tendono ad instaurare con l'esterno, soprattutto quando viene meno l'*ethos* del "servizio pubblico". Come infatti mette in luce Schön:

Anche i sistemi di servizio formali dipendono, quando hanno successo, sia da particolari individui che da relazioni informali che sfuggono

alla definizione nelle enunciazioni del programma formale. (Schön, 1989, p. 41)

Al contrario, le reti informali, se hanno il vantaggio di stabilire relazioni dirette tra le persone, fornendo prestazioni in modo più tempestivo e flessibile, dall'altra sono in genere reti più chiuse, preferenziali e discriminatorie,

nel senso che le caratteristiche etiche e socio-economiche delle persone possono agire da prerequisiti per diventarne membro. (Schön (1989, p. 38)

Per queste ragioni si può concludere con Schön che:

La convinzione sulla superiore qualità ed equità delle reti informali sembra quasi più un problema di *fiducia* che di evidenza [...], una specie di convinzione nella *superiorità del naturale sull'artificiale*,

insomma, uno di quei "presupposti" della logica di cui parla Bateson (1984), richiamato nella citazione dell'Introduzione a questo volume.

In altre parole, la connessione dell'idea di Comunità (o di rete comunitaria informale) con l'idea di Natura spiegherebbe perché nel contesto veneto della subcultura bianca, contadina, cattolica e antistatalista, questa sia la concezione prevalente che risulta essere decisiva per il modo di regolazione locale. Al contrario, nel contesto rosso dell'Emilia Romagna socialista-comunista, la fiducia è rivolta piuttosto verso una superiorità dell'artificiale (laico) sul naturale, che vede nel partito (socialista-comunista), nello Stato laico come Artificio, e nell'attore politico locale, il soggetto privilegiato per definire il modo di regolazione e la produzione di «beni pubblici».

La contrapposizione ideologica tra "bianco-antistatalista" e "rosso-municipalista" si ripercuote pertanto anche nei modi di regolazione politica, come anche la diversa propensione alla spesa pubblica nei due contesti sta a dimostrare.

Tuttavia, seguendo ancora il suggerimento di Schön, se è vero che la superiorità delle reti informali sulle istituzioni formali, o viceversa, è una proposizione da esplorare e verificare caso per caso, allora, piuttosto che dover scegliere tra organizzazione formale e rete informale, sarebbe auspicabile progettare gli interventi pubblici nel campo delle politiche per i servizi (sociali, ma non solo) attraverso un coordinamento tra le due prospettive. La ricerca nei due contesti regionali ha fatto rilevare a questo proposito che, mentre questa "fertilizzazione incrociata" è stata raggiunta, in entrambe le Regioni, nel campo delle politiche sociali (Fargion 1997), pur mantenendo però importanti differenze (Bertin, Carradore, 2012), nel campo delle politiche per i servizi reali alle imprese, invece, si fa molta più fatica a trovare un coordinamento

tra organizzazioni formali e reti informali, soprattutto nel caso Veneto, mentre per l'Emilia Romagna esiste, anche in questo caso, una buona collaborazione tra pubblico e privato. Questo elemento può essere letto come un indicatore di maggiore problematicità per la sostenibilità e la tenuta del modo di sviluppo delle PMI del Veneto: si pensi per esempio alla difficoltà a realizzare in Veneto gli Sportelli unici per le attività produttive, soprattutto nell'area della campagna industrializzata, caratterizzata dalla presenza di piccoli comuni⁵, rispetto al caso emiliano.

Oltre che sulla qualità dei servizi erogati dagli attori pubblici o privati, la differenza tra le due logiche di regolazione sembra incidere, però, più sul diverso grado di legittimazione di cui gode la società politica regionale del Veneto rispetto a quella dell'Emilia Romagna e su una diversa "qualità" della democrazia (Morlino 2008; Almagisti 2011). Per le stesse ragioni, si può ritenere che nel caso Veneto, contrariamente a quello emiliano-romagnolo, la capacità di azione e le proposte maggiormente innovative possano arrivare più probabilmente dagli *stakeholders* locali soprattutto del Veneto centrale, cuore della subcultura politica bianca, piuttosto che dall'attore politico regionale il quale, nonostante la crescente domanda di coordinamento regionale dei processi di sviluppo, non riesce ancora a giocare un ruolo di "governo della *governance*" proprio di uno sviluppo guidato.

8.3 Grado di emancipazione della società politica dalla società civile e i suoi effetti sui modelli organizzativi e sul rendimento istituzionale

Gli elementi di analisi raccolti mi permettono di sostenere che le diverse logiche di regolazione riscontrate nei due contesti regionali hanno contribuito a costruire, nelle due Regioni, anche diversi modelli organizzativi della società politica locale, i quali devono essere analizzati in relazione al loro contesto culturale e istituzionale.

Si può sostenere, facendo riferimento a Farneti (1971), che in Emilia Romagna la società politica regionale, nelle sue componenti di classe politica e classe amministrativa, è riuscita ad emanciparsi dalla società civile, mentre in Veneto questa emancipazione non è avvenuta ancora nel senso compiuto del termine. Questa debolezza della società politica regionale veneta, rispetto a quella emiliana, può essere meglio colta, come ho cercato di argomentare, analizzando il diverso modo di concepire e implementare le politiche di programmazione

⁵ Sulle problematiche legate all'associazionismo intercomunale del Veneto cfr. Messina (2009).

regionali e la loro incidenza sulla struttura organizzativa regionale e sulla stessa società politica. Come suggerisce l'approccio politico-organizzativo (Ferrante, Zan 1994; D'Amico 2006), se è vero che l'elaborazione della strategia di azione costituisce il processo principale attraverso cui si sviluppa l'integrazione del vertice organizzato, è evidente che la presenza o meno di un'attività di programmazione continuativa e coordinata finisce, nel lungo periodo, con l'incidere direttamente anche sulla struttura organizzativa della classe amministrativa, sulla sua integrazione interna e sulla sua autonomia verso l'esterno.

Come è stato messo in luce, infatti, dall'approccio organizzativo alle politiche pubbliche (Salvato, 1988) che concentra la sua attenzione sulla struttura organizzativa della classe amministrativa, l'elaborazione della strategia è, infatti, una delle dimensioni cruciali per la costruzione della struttura organizzativa, una struttura che, possiamo aggiungere, può essere però di tipo *integrato* o di tipo *aggregato*. La scelta dell'azione strategica definisce in tal senso:

- a) il tipo di apprendimento culturale dell'organizzazione nelle situazioni di cambiamento;
- b) il formarsi di un senso di appartenenza forte/debole e di responsabilità collegiale/individuale nella definizione degli obiettivi prioritari;
- c) il tipo di coordinamento forte/debole nell'affrontare i problemi emergenti e, quindi, l'esistenza o meno di un comportamento di squadra.

Tutto ciò incide sulla credibilità e sull'autorevolezza del vertice organizzato, rendendo più o meno trasparente il funzionamento istituzionale e riducendo, o meno, gli spazi di potere e le influenze extra-organizzative (per esempio della classe politica o della società civile).

Ciò che intendo sostenere, a questo proposito, è che la diversità con cui le due Regioni sono state in grado di implementare le politiche di programmazione e di produzione di "beni pubblici" come strategia di azione istituzionale se, da un lato, è stata coerente con il tipo di modello istituzionale di riferimento (aggregativo/integrativo) e la relativa cultura politica, dall'altro ha prodotto *outcomes* diversi sulla classe amministrativa regionale nel suo complesso, dando luogo così a veri e propri modelli organizzativi e di comportamento strategico differenti.

Come mostra la tab. 8.3, analizzando l'azione organizzativa delle due Regioni incrociando la dimensione del grado di *integrazione e comunicazione* interna con la dimensione della *concretezza* (lavorare per progetti) e *orientamento al risultato a medio termine*, possono essere individuati quattro diversi tipi di comportamento strategico (Del Bianco, 1998, p. 49):

Tab.8.3 – *Modelli di comportamento organizzativo nella definizione della strategia*

		CONCRETEZZA E ORIENTAMENTO AL MEDIO TERMINE	
		Basso	Alto
INTEGRAZIONE E COMUNICAZIONE	Alta	1. Strategia per il consenso	4. Strategia per lo sviluppo orga- nico
	Bassa	2. Strategia iner- ziale	3. Strategia per l'in- novazione

Fonte: Del Bianco (1998), p. 49.

1. La *strategia per il consenso* mira alla coesione sociale sia interna all'organizzazione sia tra l'organizzazione e il sistema sociale esterno. Tuttavia, «la limitata attitudine all'utilizzo sistematico di indicatori per la valutazione della gestione e il basso orientamento alla programmazione rendono l'organizzazione poco reattiva alle trasformazioni esterne e interne, permeabile da sistemi di influenza estranei al funzionamento istituzionale e soggetta a crisi periodiche» (Del Bianco 1998, p. 50).
2. La *strategia inerziale* è caratterizzata da un basso grado di concretezza e da un basso grado di attenzione ai processi di integrazione e comunicazione. «Ne derivano comportamenti organizzativi sostanzialmente passivi nei confronti dei cambiamenti esterni, focalizzati sulla gestione della routine e caratterizzati da un sistema sociale poco coeso, non necessariamente conflittuale, nel quale prevale l'indifferenza burocratica» (*ivi*).
3. La *strategia per l'innovazione* è caratterizzata, invece, da un alto impegno per l'utilizzo di parametri di efficienza e qualità nella gestione e per l'orientamento alla programmazione delle azioni di miglioramento. Tuttavia, «malgrado la decisa attenzione al cliente (utente) e ai processi di erogazione dei servizi, il basso livello di coesione socio-professionale tende a favorire il prevalere di logiche settoriali, esalta la competizione conflittuale per l'acquisizione delle risorse di sistema e, nel tempo, riduce la

credibilità e l'autorevolezza del vertice organizzativo» (ivi).

4. La *strategia per lo sviluppo organico del sistema organizzativo* mira a realizzare una sintesi operativa efficace tra le dimensioni tecnica e di mercato e i processi di integrazione concepiti come elementi determinanti per l'azione di governo. «Questa strategia consente di superare i limiti di settorialità e conflittualità latente» tipici della strategia per l'innovazione (3), «ma richiede un investimento di risorse professionali ed emozionali decisamente elevato. Per questo motivo il suo successo richiede una notevole capacità di progettare il cambiamento e motivare i membri dell'organizzazione coinvolti nella sua realizzazione» (ivi).

Applicando questa mappa concettuale ai casi del Veneto e dell'Emilia Romagna le differenze finora individuate possono acquisire una forma più facilmente comprensibile.

Nel caso del Veneto il modello organizzativo che può dirsi prevalente è quello che si rifà a una strategia di tipo *inerziale* con qualche tentativo di innovazione (più simbolico che reale) e di ricerca di sostegno specifico come risorsa di scambio. In questo senso il prevalere della regolamentazione amministrativa sulla regolazione politica accentua le caratteristiche di passività della società politica veneta verso i cambiamenti esterni. L'innovazione è ostacolata dal basso livello di coesione socio-professionale della classe amministrativa che tende a favorire logiche di tipo settoriale, aumentando la conflittualità interna e riducendo la credibilità e l'autorevolezza dell'Ente regionale stesso verso l'esterno. La strategia per il consenso è invece ostacolata dal basso orientamento verso la programmazione e dalla scarsa attitudine all'utilizzo sistematico di indicatori di valutazione delle *policies*. Tutto questo ha contribuito a mantenere il modello organizzativo regionale veneto permeabile da influenze esterne, quindi scarsamente emancipato dalla società civile e soggetto a crisi periodiche.

Al contrario, nel caso dell'Emilia Romagna il modello organizzativo che risulta essere prevalente è quello che si rifà a una strategia per lo *sviluppo organico del sistema organizzativo*: in questa chiave di lettura l'investimento di risorse professionali e di identità riscontrabili sul piano della programmazione rispondono alla necessità, propria di questo modello organizzativo, di progettare il cambiamento rilanciandone la sfida verso l'esterno per motivare i membri dell'organizzazione coinvolti nella sua realizzazione. In questo caso non è fondamentale che gli *outcomes* sul sistema sociale siano ottimali, ciò che conta è la costruzione di una strategia del cambiamento che permetta alla classe politica e amministrativa di «fare squadra» e di mostrarsi compatta e solidale verso l'esterno. Il cambiamento è comunque riscontrabile in una gra-

duale trasformazione della cultura di governo, nel senso di un'apertura verso l'esterno grazie allo strumento della programmazione negoziata. Questo tipo di apertura va però distinto dalla permeabilità che abbiamo visto contraddistinguere il modello organizzativo del Veneto: mentre la prima è, infatti, il risultato di un elemento di forza organizzativa, la seconda è invece il risultato di una debolezza strutturale dell'organizzazione interna.

L'isomorfismo tra i due modelli organizzativi così delineati, tanto con i due modelli di partito che hanno egemonizzato le due subculture politiche, la Dc veneta e il Pci emiliano-romagnolo, quanto con i modelli istituzionali locali aggregativo o integrativo, è evidente.

Tuttavia, anche per il modello emiliano-romagnolo si profilano alcuni problemi di "tenuta" del modello organizzativo, come è stato possibile rilevare anche da alcune interviste a funzionari e dirigenti regionali⁶:

A fare da collante del gioco di squadra è stato, per noi della prima generazione, una sorta di militanza: lavorare in un Ente pubblico come la Regione voleva dire anche avere la responsabilità di decidere per la collettività, decidere come spendere i soldi pubblici, con quali priorità [...] e questo è un impegno che non può riguardare un singolo individuo, ma bisogna condividere con un gruppo che lavora insieme. [...] Ma i giovani amministrativi entrati da poco a lavorare in Regione non hanno la stessa motivazione che avevamo e abbiamo ancora noi [...]. Sarà il segno dei tempi, ma oggi sembra che tutto ciò che è privato è bello e che il pubblico interessi sempre meno. [...] La speranza è che lavorando insieme, giovani e meno giovani, possano imparare anche loro quanto è importante il gioco di squadra per produrre risultati comuni.

La crisi della subcultura rossa non colpisce, quindi, solo sul piano del comportamento di voto, ma soprattutto sul piano della condivisione di valori comuni che attribuiscono, in particolare, al "pubblico" un importante significato di partecipazione e di integrazione collettiva. A questo proposito aggiunge un altro intervistato⁷:

Quello che, io credo, persiste della cultura rossa è la fiducia nelle istituzioni pubbliche, come la Regione, i Comuni, le Province, ma ciò che non funziona più è il linguaggio, la comunicazione. Bisogna uscire dalla trappola ideologica che fa ragionare in modo dicotomico [strategia per il consenso] e pensare a soluzioni tecniche che siano innovative [strategia per l'innovazione]. La nostra arma vincente è

⁶ Intervista condotta a Bologna il 4 luglio 2000 a una dirigente regionale che lavora dal 1985 nel medesimo Assessorato.

⁷ Intervista condotta a una dirigente regionale dell'Emilia Romagna a Bologna il 13 giugno 2000.

stata ed è la buona amministrazione, ma rischiamo di non saperla più comunicare all'esterno. Insomma, manca la capacità di riuscire a comunicare ciò che si fa, il linguaggio è inadeguato, basta guardare la televisione: quanti sono informati, per esempio, di ciò che significa federalismo amministrativo? [...]. La logica dell'interesse collettivo va ridefinita tenendo conto sia dei grossi cambiamenti culturali sia della specificità delle situazioni locali, ma senza perdere mai di vista l'etica della responsabilità.

La notevole consapevolezza dei problemi di ricambio generazionale e culturale del modello integrativo emiliano, riscontrata tra i funzionari e dirigenti intervistati, sottolinea il livello di coinvolgimento e di partecipazione, ma anche di passione politica, espressa dagli stessi dipendenti regionali: una passione e un senso di appartenenza e di "servizio pubblico" che spiegano il successo dell'amministrazione rossa, mettendo però in evidenza le eventuali ragioni di crisi future.

Nella realtà amministrativa della Regione Veneto, dalle interviste ai dirigenti e funzionari regionali, non si è rilevato, invece, né alcun reale lavoro di squadra, né un particolare senso di appartenenza al "servizio pubblico" significativo, o paragonabile al caso emiliano: episodi specifici di innovazione nell'erogazione del servizio pubblico sembrano essere, piuttosto, nel contesto Veneto, dei casi isolati, legati alla volontà di singoli individui, che devono comunque scontrarsi con il prevalere di logiche settoriali.

Una delle differenze che, dalle interviste effettuate in questo ambito, mi ha più colpita riguarda *l'attività di volontariato*, esplicitamente dichiarata come tale dagli intervistati: mentre in Veneto il volontariato è stato e viene svolto essenzialmente *fuori* dalle istituzioni politiche locali ed entro associazioni del privato sociale (bene comune), in Emilia Romagna, al contrario, il volontariato è stato svolto in modo significativo anche *dentro* le istituzioni politiche locali, oltre che nelle associazioni del privato sociale, ed è proprio la coesistenza delle reti informali del volontariato rosso con le reti istituzionali degli Enti locali che spiega, secondo me, il maggiore rendimento istituzionale della Regione Emilia Romagna e delle Regioni rosse in generale. Un elemento che può essere considerato una delle più significative eredità della subcultura politica rossa.

Per queste ragioni potrebbe essere opportuno, come si è detto più volte, costruire una tipologia delle forme di "rendimento istituzionale" che, piuttosto che partire dall'assunto della centralità della Regione nella logica di regolazione, tenesse conto, da un lato, del grado di emancipazione della società politica regionale, degli elementi organizzativi e istituzionali che ne caratterizzano la "cultura di governo" e, dall'altra, dei fattori culturali e valoriali che connotano il sistema di valori della società civile nei confronti della politica. In altre parole, le "radici"

storiche e territoriali su cui si è innestata la pianta dell'istituzione regionale sono senz'altro rilevanti per la connotazione di un modello di rendimento istituzionale che risulta essere *path dependent*, ma al tempo stesso, ci vuole ben più di un indicatore di efficienza di spesa per sostenere che il rendimento di un'istituzione regionale sia "migliorato", nel senso di una maggiore capacità di regolazione politica locale: è piuttosto allo stile amministrativo e alla cultura di governo locale che bisogna guardare. In questo senso, l'attività di programmazione negoziata ha costituito un'interessante prospettiva di analisi per mettere in luce il diverso ordine di problemi legati alla sostenibilità del modo di sviluppo locale cui l'attore politico regionale è chiamato oggi a far fronte.

8.4 Costi di coordinamento e problemi di sostenibilità dei modi di sviluppo locali e delle *city regions*

Alla luce di quanto illustrato, si possono individuare problematiche diverse legate alla sostenibilità dei due modi di regolazione locale. La co-evoluzione⁸ tra amministrazione pubblica e sistemi produttivi delle due regioni è stata notevolmente influenzata dalle diverse subculture politiche: se ciò ha dato origine a due culture gestionali sostanzialmente diverse, è perché i due tipi di amministrazione sono coerenti con i rispettivi modi di regolazione locale.

La rapida evoluzione del contesto politico-economico nazionale e internazionale sta causando dei problemi di adattamento ad ambedue i sistemi regionali. Le politiche per il risanamento del bilancio pubblico italiano, il decentramento di funzioni amministrative e fiscali, l'integrazione europea e la sempre più agguerrita concorrenza economica dei paesi emergenti, generano tensioni che i modi di regolazione regionali devono essere in grado di affrontare.

Si possono rilevare perciò alcuni problemi di sostenibilità dei sistemi produttivi locali, ma in particolare in quello veneto, in relazione a:

- la congestione dovuta all'aumento di PMI operanti sul territorio, ma anche alla congestione del traffico e degli insediamenti diffusi su territorio senza alcuna pianificazione urbanistica a livello regionale;
- le difficoltà di coordinamento regionale, che presenta costi molto alti;
- il contrasto (*misfit*) tra il modo di regolazione locale, con quello prevalente a livello nazionale ed europeo, *misfit* amplificato anche dalle riforme istituzionali che hanno potenziato le competenze dei governi locali e regionale.

⁸ La co-evoluzione è la reciproca interazione tra due sistemi che rende interdipendente la loro evoluzione. Cfr. Solari (1997).

Grazie al suo modello “spontaneista” il Veneto ha goduto di una forte crescita economica non regolata anche in presenza di capitali scarsi. Ora però, anche a causa della limitata area geografica in cui si è concentrato, questo modello di crescita incomincia a trovarsi ad affrontare più alti costi di transazione dovuti alla mancanza di coordinamento delle attività sociali ed economiche a livello sovralocale. Infatti, se è possibile delegare con successo la produzione di beni collettivi, l'attività di coordinamento diviene proporzionalmente sempre più importante e complicata. Un esempio evidente è il risultato della mancanza di pianificazione urbanistica che si manifesta nella congestione delle vie di comunicazione. La rete viaria locale della campagna industrializzata manca infatti di una “nervatura portante” per il traffico a media percorrenza e si rivela di giorno in giorno sempre più un fattore di svantaggio competitivo dell'area. Lo sviluppo non regolato, infatti, produce dei costi sociali ed ambientali effetto delle esternalità economiche che, a causa di effetti cumulativi, possono produrre effetti devastanti soprattutto nel lungo periodo (Kapp 1991). Questo si ripercuote inevitabilmente sulla struttura organizzativa della “città diffusa” del Veneto che oggi si presenta infatti come una «città preterintenzionale» (Jori 2007) che cerca di configurarsi come un nodo del sistema globale (Perulli 2007) che sperimenta nuovi modelli di impresa e di integrazione tra manifattura e servizi innovativi, senza tuttavia riuscire a definirsi come città *compatta* in grado di garantire, cioè, servizi integrati di qualità⁹. Si tratta di un territorio che presenta tutte le caratteristiche di un'area metropolitana, che manca tuttavia sia di rappresentanza istituzionale sia di capacità di auto-rappresentazione simbolica e, soprattutto, di un progetto politico di sviluppo condiviso e coordinato a livello regionale.

Altri esempi di come le istituzioni politiche aggregative pongano problemi di coordinamento nel momento in cui si renda necessario uscire dall'ordinaria amministrazione, mettendo in rete sistemi locali frammentati, sono le difficoltà di realizzazione, per esempio, della metropolitana regionale di superficie o della banda larga su tutto il territorio regionale. Se la domanda politica di non-intervento sull'economia per la produzione di “beni comuni” o di “beni di club” è in armonia con le forme della rappresentanza politica locale, le stesse autorità politiche si trovano tuttavia in difficoltà a recepire la domanda di “beni

⁹ Per “città compatta” (concetto introdotto nel 2006 dal CPRE – *Campaign to Protect Rural England*) si intende un insediamento ben progettato ad alta densità, con abitazioni di media altezza e funzioni miste, concentrato su nuclei di centri urbani e nodi di trasporto pubblico, di dimensioni sufficienti ad offrire una serie di vantaggi sociali ed economici a breve distanza dalle abitazioni. Per contenere il consumo di suolo e la dispersione urbana, occorre insomma un insediamento più denso, in grado di evitare il sovraffollamento. Un equivoco, assolutamente da sfatare, è quello di confondere l’“alta densità” con la presenza di “edifici alti”. La città compatta è piuttosto una città a misura d'uomo, in grado di garantire alta qualità della vita e dei servizi e uno sviluppo territoriale sostenibile.

pubblici infrastrutturali”, oggi rappresentati dalle vie di comunicazione e, in prospettiva, da reti sempre più sofisticate a supporto dell’attività economica.

Queste difficoltà sono invece meno presenti nel caso dell’Emilia Romagna, caratterizzata da istituzioni integrative, in cui le reti di *governance* istituzionale multilivello sono in grado di garantire un forte coordinamento delle politiche territoriali e infrastrutturali, come abbiamo avuto modo di richiamare nel capitolo IV, poiché il modo di regolazione emiliano-romagnolo è centrato sul potenziamento delle reti di *governance* multilivello.

Un problema che entrambi i sistemi regionali si trovano ad affrontare, ma che negli ultimi anni si manifesta in misura maggiore in Veneto, è la mancanza di armonia tra regolazione locale, nazionale ed europea. Come illustrato da Lanzalacco (1998), in Italia esiste un marcato *trade-off* tra istituzioni locali e nazionali che si risolve in una prevalenza delle prime. Tuttavia, negli ultimi anni abbiamo assistito a un forte attivismo del governo centrale in risposta a problemi sia interni (risanamento del bilancio pubblico, inefficacia amministrativa, disoccupazione, ecc.), sia internazionali (unione monetaria). Questa attività del governo centrale produce provvedimenti che devono essere metabolizzati dalla regolazione locale, cosa non sempre facile. Nella stessa direzione agisce il processo di europeizzazione delle regioni. Il Veneto si trova in presenza di istituzioni politiche locali che rispondono in modo differenziato alla domanda politica locale: da un lato rispondono, cioè, alla domanda di non intervento nell’economia locale, dall’altro non sono in grado di limitare l’interferenza del sistema di regolazione nazionale, né di quello europeo, da cui dipendono per i finanziamenti. Si profilano inoltre anche altre incompatibilità con la regolazione nazionale ed europea, come ad esempio i provvedimenti sulla limitazione del lavoro straordinario non regolato (in nero), ma anche sulla contingentazione del numero di lavoratori immigrati, in stridente contrasto con la cultura del lavoro veneta (uno dei valori più radicati) e con il modo di sviluppo ancora prevalente, centrato su catene del valore *labour intensive* e a basso costo. Tutti elementi che in Emilia Romagna sono meno stridenti, poiché la Regione ha sostenuto da tempo il salto di qualità verso l’economia della conoscenza e del terziario avanzato.

Ma un altro problema di sostenibilità, potenzialmente più problematico per il modo di regolazione veneto, è l’evoluzione culturale. La relativa maggior importanza delle interazioni deboli - ossia delle *relazioni informali* proprie delle reti comunitarie - nel modello di regolazione spontanea veneta lo rende esposto a cambiamenti catastrofici dovuti ai cambiamenti di valori e stili di vita che inevitabilmente lo sviluppo economico induce nelle nuove generazioni. Il problema della successione imprenditoriale è infatti uno dei problemi più rilevanti per

la riproducibilità del modo di sviluppo veneto (Marini, 2012). Come suggerito da March e Olsen (1989), in mancanza di istituzioni politiche integrative, il rischio che la configurazione istituzionale spontanea si allenti a causa di motivi endogeni, creando disorientamento e incertezza per gli agenti economici, è ancora più elevato in momenti di cambiamento culturale.

Tutt'altri sono i problemi per la sostenibilità del modello integrativo emiliano, anche se il ricambio generazionale costituisce, anche per le PMI emiliano-romagnole, un notevole aspetto problematico (Bonora 1997). Il modo d'interazione tra governo locale ed economia emiliano è caratterizzato infatti da una diversa configurazione, come abbiamo ben visto, più orientata alla logica della coordinazione dell'economia. I governi di sinistra non si sono scontrati con la logica del mercato (Mistri 1995), ma hanno contribuito, anzi, a consolidare le istituzioni di supporto al mercato e a promuovere lo sviluppo economico. Come sottolineato da March e Olsen, le istituzioni integrative sono soggette, invece, al problema del ricambio della classe dirigente. Questo tipo di istituzioni è caratterizzato infatti da élites che ne determinano l'azione. L'assunzione di responsabilità del governo nazionale da parte della sinistra ha determinato, negli anni del governo dell'Ulivo, uno spostamento della classe dirigente emiliana a Roma, fatto che ha prodotto delle tensioni di ricambio, come il caso del Comune di Bologna ha dimostrato. In secondo luogo, data la maggiore importanza dei centri decisionali pubblici, il rischio di una loro cattiva interpretazione dell'evoluzione economica può far perdere preziose occasioni di sviluppo¹⁰. Va sottolineato infine come l'apertura delle reti di scambi economici del sistema produttivo emiliano renda quest'ultimo più esposto alle perturbazioni esterne: come sempre, i subfornitori e le imprese controllate dall'esterno sono gli anelli deboli delle strutture economiche. Ma in questo senso, proprio l'intervento dell'operatore pubblico mediante servizi orientati a favorire l'apertura delle imprese, al di là delle "reti di fiducia locali" (vedi il progetto Nord-Sud), può creare paradossalmente le basi per un successivo intervento stabilizzatore.

Alla luce di queste analisi, si può sostenere quindi che i due contesti regionali, proprio perché caratterizzati da modelli istituzionali e da stili amministrativi profondamente diversi, forniscano al sistema delle piccole imprese insediate nei due territori quantità e qualità di servizi diversi che rendono i *costi di coordinamento* e, più in generale, i *costi di transazione* sostanzialmente diversificati nelle due regioni. Se si guarda infatti alla capacità dell'attore politico locale di garantire il coordi-

¹⁰ Questo stesso fenomeno, ad esempio, si è già verificato negli anni '60 e '70 quando l'operatore pubblico (non diversamente dall'accademia) continuava ad insistere sulle imprese di grandi dimensioni trascurando l'importanza dei distretti e delle piccole imprese (Becattini, 1987).

namento delle politiche sul territorio, allora i costi di coordinamento sono certamente più elevati nel Veneto in cui sono prevalse istituzioni di tipo aggregativo e il governo locale non riesce ad esercitare un controllo reale del territorio, come invece accade in Emilia Romagna. Se si guarda, invece, alle reti informali e alla rapidità delle transazioni basate sulla fiducia, senza l'intervento dell'attore politico locale, allora i costi di transazione sono più bassi nei sistemi produttivi locali del Veneto proprio perché qui prevale una forma di regolazione di tipo comunitario, mentre in Emilia Romagna la presenza dell'attore politico locale nella rete produttiva rappresenta una garanzia solo se, e nella misura in cui, esso è perfettamente in sintonia con il sistema di valori degli attori economici locali.

Se, tuttavia, teniamo conto dei *costi* in termini di disservizi, di degrado ambientale, di disagio sociale crescente, di frammentazione della comunità e in certi casi di paralisi amministrativa, tutti costi legati alla modalità di modernizzazione che ha caratterizzato il "mitico" Nord Est, considerato fino a metà degli anni Novanta "il Giappone d'Italia" (Stella 1996) e più in generale le zone a subcultura antistatalista, allora non possiamo fare a meno di rilevare che questo modo di sviluppo rischia, così com'è, di far pagare costi di transazione complessivamente più alti, proprio perché le trasformazioni del mercato globale richiedono un *governo del territorio* più efficace di quanto si sia fatto finora.

La sfida della sostenibilità dello sviluppo trova infatti diversamente attrezzati i due diversi modi di regolazione del Veneto e dell'Emilia Romagna. E in questo senso, il caso del Veneto sembra essere paradigmatico del caso italiano, mentre il caso emiliano-romagnolo sembra essere piuttosto un'eccezione.

Per queste medesime ragioni, la rilevanza del modello istituzionale integrativo che caratterizza il modo di regolazione delle zone rosse, fatto proprio ancora dal Pd, ma che non caratterizza invece il resto del Paese (capitolo II), può aiutare a spiegare la difficoltà del Pd a diventare oggi il partito dominante oltre le zone rosse, in cui prevale piuttosto un modello istituzionale di tipo aggregativo.

8.5 Sviluppo non guidato e sviluppo guidato

Sulla base degli elementi di analisi messi in luce dalla ricerca comparata si può sostenere, quindi, che certamente l'attore politico locale, soprattutto quello regionale, del Veneto e dell'Emilia Romagna ha giocato, e gioca, un ruolo profondamente diverso nei modi di regolazione dei due sistemi socio-economici.

Nell'ambito delle due Regioni, questa differenza cruciale si è ripercossa sia nel diverso *status* conferito all'attore politico regionale sia nella capacità gradualmente acquisita dalla classe amministrativa

regionale di costituire un punto di riferimento significativo per le politiche di programmazione negoziata orientate allo sviluppo locale. Alla luce di tutto ciò si può comprendere, allora, perché anche gli strumenti di programmazione negoziata vengano oggi diversamente intesi e interpretati nei due contesti regionali e finiscano con il mettere in luce due diversi tipi di *governance* dello sviluppo locale.

Sbaglierebbe, infatti, chi pensasse che interventismo e non interventismo abbiano prodotto, nei due contesti regionali, i due modelli di regolazione più comuni e contrapposti: neo-corporativista nell'area rossa e neoliberista nell'area bianca. Si tratta piuttosto, in entrambi i casi, di due forme miste di regolazione in cui i diversi ruoli giocati in Emilia Romagna dall'*ente locale* e in Veneto dalla *rete comunitaria* hanno un'importanza fondamentale, come la comparazione per contesti ha messo in luce. Se, infatti, in Emilia Romagna l'attività di programmazione negoziata ha aperto la regolazione politica a forme di *governance* che rendono il "tavolo delle trattative" molto più flessibile e partecipativo rispetto a quello neo-corporativista, in Veneto la regolazione della rete comunitaria costituisce un importante correttivo alla regolazione del puro mercato. Per queste ragioni, diversi sono anche, come si è visto, i problemi legati alla sostenibilità dei due modi di regolazione dello sviluppo locale.

Se il concetto di *governance* sta ad indicare una forma di regolazione (politica) in cui l'attore politico non gioca un ruolo gerarchico ma di cooperazione con gli altri attori, va sottolineato, tuttavia, che i percorsi che conducono alla definizione di questa forma mista di regolazione politica possono essere anche molto diversi. Possiamo definire, infatti, la *governance* dello sviluppo locale a partire da almeno due tipi diversi di percorsi:

a) il percorso tipico della *governance* economica che, partendo dall'analisi delle dinamiche di autoregolazione *bottom-up* (comunitarie e di mercato) dello sviluppo locale, arriva a prevedere la partecipazione dell'attore politico locale come coordinatore nei processi di *governance* dello sviluppo locale;

b) il percorso tipico della *governance* politica che, partendo al contrario dall'analisi dell'attività del governo locale (*top-down*), arriva poi a delineare forme di regolazione politica in cui l'attore politico locale non occupa più una posizione gerarchica nel processo decisionale, ma partecipa alla negoziazione come uno degli attori in gioco, con una funzione di coordinamento.

Alla luce degli elementi di analisi evidenziati dalla ricerca, si può sostenere che i casi del Veneto e dell'Emilia Romagna delineano i profili di due tipi di *governance* che differiscono fortemente tra loro, essendo tipologicamente vicine rispettivamente l'una alla *governance* economica (Veneto), che possiamo anche definire sviluppo non guidato,

l'altra alla *governance* politica (Emilia Romagna) che possiamo anche definire sviluppo guidato¹¹.

8.5.1 Lo sviluppo non guidato del Veneto: dall'autoregolazione comunitaria alla governance economica

Come si è visto durante tutto il percorso di ricerca, nel caso del Veneto, caratterizzato da un sistema di valori antistatalista, coesistono le due anime del privato sociale (cattolica) e del privato economico (piccola impresa) che tendono sempre più a differenziarsi nella concezione di produzione di "beni collettivi" per lo sviluppo locale e nell'orientamento valoriale, mentre sembrano accomunati, ancora una volta, dalla preferenza per politiche locali non interventiste, sebbene presentino capacità diverse di dialogare con l'attore politico locale.

In questo contesto la gestione delle *issues* politicamente rilevanti è stata affidata a reti associative, o del mondo cattolico o alle organizzazioni di rappresentanza degli interessi economici, che hanno gradualmente costituito due reti sostanzialmente distinte e separate, specializzate nel gestire l'una le politiche sociali (bene comune), l'altra le politiche industriali (bene di club), con due concezioni molto diverse di "comunità locale". L'attore politico locale ha mantenuto, invece, la prerogativa di attivare politiche distributive, mediando tra le parti, senza riuscire però a governare questa pluralità di attori, questo "insieme aggregato" che manca, perciò, di un'identità politica comune.

Il patto tra comunità locale e sfera politica, basato sulla logica del non intervento e della delega alle reti associative locali (attraverso la distribuzione di fondi, in cambio di erogazione di servizi), sembra essersi mantenuto anche dopo la scomparsa della Dc, ma è destinato a diventare sempre più problematico in mancanza di una condivisione dei valori di fondo che fanno di un insieme di individui una comunità politica: la mobilitazione del pregiudizio anticomunista, se può risultare ancora efficace sul piano elettorale, non basta certo a garantire il "governo" del territorio. La difficoltà a riprodurre questo accordo, infatti, si manifesta oggi, non tanto sul piano elettorale, visto il tentativo riuscito di stabilizzare l'elettorato di centro destra sul Pdl e sulla Lega Nord, quanto nella difficoltà di trovare una leadership, legittimata da tutte le parti sociali, in grado di ricostruire e ridefinire l'identità politica della comunità locale e sostegno diffuso: il forte aumento dei voti di preferenza nelle elezioni regionali testimonia, infatti, piuttosto un aumento del sostegno specifico.

¹¹ Sulla contrapposizione tra "sviluppo guidato e sviluppo non guidato" cfr. Lanzalaco (2006; 2009).

Tutto questo non può non ripercuotersi anche sulle modalità di funzionamento della Regione che, se da un lato, non è radicata nella comunità locale, dall'altro non è in grado di accogliere gli *input* in modo sistematico e tanto meno di coordinare le politiche di sviluppo locale. L'assenza di una cultura programmatica della Regione sembra essere correlata, perciò, alla tendenza dell'attore politico locale a soddisfare interessi settoriali (sostegno specifico) piuttosto che interessi generali.

Gli strumenti di programmazione negoziata vengono interpretati, come si è ben visto, come un mezzo per contrattare con lo Stato una maggiore autonomia locale (Intesa istituzionale Stato/Regioni), mentre le leggi Bassanini sono state viste come un mezzo per accrescere sia le competenze devolute dallo Stato alle Regioni sia le risorse finanziarie necessarie, con una logica che lascia intravedere una forma di neocentralismo regionale, tanto più forte quanto più la Regione si percepisce debole e delegittimata verso la società locale. Una tendenza che non sembra affatto cambiata dopo il 2010 con il governo regionale della Lega Nord.

Nello stesso tempo, la cultura del *management* pubblico sembra essere quella prevalente nella *forma mentis* della classe dirigente regionale e con essa anche l'idea, di derivazione economica, che i servizi debbano essere rivolti più a *clienti* che non ad *utenti*. Così si esprime, a proposito, un dirigente della Regione Veneto intervistato:

Ormai è finito il tempo di erogare servizi pubblici con la logica del *welfare state*. Ormai anche le Regioni rosse hanno capito che la spesa pubblica deve essere ridotta e che lo Stato non può intervenire sempre e su tutto. In Veneto abbiamo la fortuna di poter contare sul mondo delle associazioni e del volontariato che risolvono il problema dei servizi a costi molto più bassi. Così l'ente pubblico può contenere la spesa e nello stesso tempo acquistare uno stile più manageriale [...]. Bisogna cambiare logica e ragionare come farebbe un'azienda privata: c'è un mercato di beni, chi li produce e chi li consuma. Sono i clienti che alla fine decidono a chi rivolgersi [...] e per la legge della domanda e dell'offerta si rivolgono dove conviene di più¹².

Ciò che, in sintesi, nel caso Veneto, contraddistingue ancora le forme della *governance* economica o dello sviluppo non guidato sono in sostanza:

- a) il prevalere delle reti informali su quelle istituzionali;
- b) il prevalere di una cultura antistatalista che preferisce l'autoregolazione all'intervento pubblico;
- c) la coesistenza di due anime, quella del privato sociale e quella del privato economico, sia sul piano del sistema di valori sia su quello

¹² Intervista ad un dirigente della Regione Veneto rilasciata il 23 giugno 2000.

della partecipazione alla definizione della comunità politica locale;

d) il prevalere di una regolazione dei flussi economici e dei processi produttivi sulla regolazione del territorio, anzi, si può affermare che quest'ultimo costituisca il problema più drammatico per la sostenibilità del modo di sviluppo locale, proprio a causa della mancanza di un "governo del territorio" che, come si è detto, costituisce invece una discriminante importantissima per i sistemi locali nell'era del postfordismo e delle *city regions*.

8.5.2 Lo sviluppo guidato dell'Emilia Romagna: dal governo locale alla governance politica

Al contrario, in Emilia Romagna, in cui è prevalso il socialismo municipale, si è affermato invece un modello istituzionale di tipo integrativo, con una forte religione civile e uno sviluppato senso di appartenenza alla comunità politica. L'uso delle risorse pubbliche per garantire la riproduzione della delega e le politiche interventiste e di tipo redistributivo hanno contribuito ad alimentare un forte senso di identificazione con le istituzioni politiche (pubbliche) e un forte sostegno diffuso. L'istituzione regionale appare quindi ben radicata nella comunità locale, in grado di raccogliere gli *input* sia degli altri livelli del governo locale (Comuni, Province) sia dei gruppi di interesse e, quindi, di coordinare le politiche di sviluppo locale. A differenza delle aree del Veneto, qui esiste una cultura programmatoria in tutti gli ambiti di intervento della Regione, che si manifesta con la continua sperimentazione di politiche e programmi di intervento innovativi per lo sviluppo locale, con il consolidamento di un approccio integrato e intersettoriale.

Il percorso compiuto dall'Emilia Romagna è quindi del tutto diverso da quello del Veneto: qui il governo locale ha dovuto gradualmente modificare la sua cultura interventista e dirigista aprendosi a forme di programmazione negoziata con le parti sociali secondo un percorso che può essere efficacemente assimilato a quello delle reti di *governance* politica.

La solerte applicazione delle leggi Bassanini, tramite la legge di riordino (L.r. 3/99), con la devoluzione alle Province e ai Comuni delle competenze previste dalla riforma, mostra la chiara volontà politica della Regione Emilia Romagna di costituirsi come nodo nevralgico di *coordinamento* di una rete istituzionale, che la ricerca ha rilevato essere ben organizzata e consolidata, puntando sulla semplificazione amministrativa e sul graduale passaggio da un Ente *gestore* a un Ente *regolatore*.

Nello stesso tempo, significativamente, la cultura del *management* pubblico ha avuto un diverso impatto e non è riuscita comunque a modificare la concezione di servizio pubblico, tipica della subcultura rossa, centrata sul diritto di cittadinanza sociale, piuttosto che sulla logica dell'efficienza economica. Questo elemento, legato a un *ethos* di servizio pubblico, è certamente uno degli elementi che ha contraddistinto maggiormente lo stile di governo locale emiliano-romagnolo e che continua a contraddistinguere ancora la *governance* politica locale: nella concezione dei dirigenti regionali intervistati, gli *utenti* continuano a rimanere, infatti, cosa ben diversa dai *clienti*:

Certo, con la crisi del *welfare* anche le Regioni hanno dovuto adeguarsi nella erogazione dei servizi pubblici rivolgendosi all'esterno [...]. Ma i servizi essenziali devono rimanere un bene pubblico: l'utenza ha dei diritti che devono essere riconosciuti, altrimenti si rischia di confondere il servizio pubblico con il mercato privato e si perde di vista il cittadino. [...] Cittadini siamo tutti e le istituzioni pubbliche servono proprio a questo: a garantire i cittadini¹³.

Gli elementi che contraddistinguono la *governance* politica dell'Emilia Romagna sono ben diversi, quindi, da quelli del Veneto e riguardano:

- a) il prevalere delle reti istituzionali multilivello (preordinate) sulle reti informali che vengono integrate nelle prime;
- b) il prevalere di una cultura di cooperazione pubblico-privato che si è andata gradualmente rafforzando negli ultimi anni;
- c) il prevalere di una regolazione politica del territorio che va di pari passo con la regolazione dei flussi e dei sistemi produttivi locali.

L'importanza del governo del territorio viene ribadita sia dal continuo riferimento al PTR e alla Regione come "Sistema Metropolitano Policentrico", sia da politiche per lo sviluppo locale come i Programmi speciali d'area che, come si è ben visto, costituiscono un efficace strumento per la costruzione di reti di *governance* istituzionali che attribuiscono alla Regione un ruolo di leadership, anche nella costruzione della *city region*.

I due diversi modi di regolazione del Veneto e dell'Emilia Romagna possono essere definiti quindi, più in generale, rispettivamente come casi di *sviluppo non guidato* e di *sviluppo guidato*, come sintetizzato nella Tab. 8.4

¹³ Intervista a un dirigente della Regione Emilia Romagna rilasciata il 4 luglio 2000.

pitale sociale e sviluppo locale, al contrario in Veneto l'azione pubblica, specie dopo la scomparsa della Dc, non solo non sembra essere in grado di contribuire a riprodurre il capitale sociale, ma tende ad essere ridotta al minimo per non compromettere gli equilibri delle reti informali che si autoregolano. Le riforme amministrative che hanno potenziato, a partire dalla fine degli anni Novanta, le competenze dei governi locali e regionali hanno modificato sostanzialmente le condizioni iniziali del modo di regolazione del Veneto e sono state, per questo, metabolizzate con un certa difficoltà, tanto da costituire oggi una delle maggiori sfide al cambiamento del modo di regolazione dello sviluppo locale.

Vista la diversa capacità dell'attore politico istituzionale, locale e regionale, di regolare i processi di sviluppo nei due contesti regionali, una sfida significativa ai due modi di regolazione arriva dalla crisi della sostenibilità dello sviluppo. Come ricorda infatti a questo riguardo Lanzalaco (2009):

Non c'è sviluppo sostenibile senza governo dello sviluppo, non c'è governo dello sviluppo senza istituzioni. [...] L'idea stessa di sviluppo sostenibile implica necessariamente un'azione incisiva di governo dei processi di sviluppo economico e sociale che, altrimenti, se lasciati a se stessi, si indirizzerebbero verso percorsi di non sostenibilità, come dimostrano innumerevoli realtà, molte delle quali sono anche a noi vicine. Governare dei processi di sviluppo richiede istituzioni che siano in grado di indirizzare, limitare, vincolare e guidare il comportamento degli attori economici e sociali. Lo sviluppo sostenibile è, quindi, essenzialmente uno sviluppo guidato da istituzioni politico-amministrative che, oltre a svolgere funzioni di guida e indirizzo, delimitano e costituiscono il territorio rispetto al quale viene valutata la sostenibilità. (Lanzalaco, 2009, p. 183).

È quindi sulla dimensione della sostenibilità dello sviluppo, soprattutto nell'accezione di sostenibilità istituzionale, che bisognerà proseguire la ricerca in chiave comparata nel prossimo futuro¹⁴, correlandola all'analisi sulla qualità democratica (Morlino 2008).

¹⁴ A questo tema è dedicato il *Laboratorio Dire & Fare per lo sviluppo locale* 2012, in collegamento con la ricerca PRIN (2010) *Nuove forme di governance per lo sviluppo strategico del territorio*, previsto nella VIII edizione della MASTER SCHOOL 20-22 settembre 2012. Cfr. <http://polisdoc.cab.unipd.it>

8.6 Modi di regolazione e concezioni di federalismo

A conclusione di questa analisi, se proviamo a rispondere alla domanda su quale sia il ruolo della politica nello sviluppo locale, dobbiamo constatare che la comparazione per contesti di due modi di sviluppo locali così diversi rende decisamente problematica una risposta univoca. L'unica risposta plausibile che si può dare è: dipende dal modo di regolazione che caratterizza il sistema locale.

Alla regolazione politica oggi si chiede di garantire la produzione di "beni collettivi" (cioè di beni relazionali con una funzione pubblica non necessariamente prodotti esclusivamente dall'attore pubblico), uno strumento indispensabile per rafforzare quelle economie esterne essenziali per il sistema locale. Da questo punto di vista, il caso del Veneto, contrapposto a quello dell'Emilia Romagna, consente di evidenziare proprio il diverso ruolo giocato dalla regolazione politica nel sostenere lo sviluppo della piccola impresa: non si tratta di ripetere formule o di esportare modelli che si sono sviluppati lungo percorsi irripetibili, quanto di riconoscere che il problema di una nuova divisione del lavoro politico, anche a livello locale, è ormai giunto a un punto cruciale, sia dove la società e il mercato pensano ancora di poter fare a meno della politica, come nel Veneto, sia dove la politica può aver pensato di poter continuare a vivere di rendita, come nelle zone rosse del Centro. Si tratta, cioè, di individuare nuovi modi di regolazione, in grado di produrre "beni collettivi", che non siano né quello del puro mercato, né quello gerarchico dell'attore politico e neanche quello della semplice regolazione della rete comunitaria che esclude l'interlocutore politico. I processi di programmazione negoziata e di *governance* possono offrire, in questo senso, un valido strumento di regolazione politica più adatto a far fronte alle sfide portate ai sistemi locali di piccola impresa dall'economia globale, ed è proprio il diverso modo di intendere la produzione di questi "beni collettivi", attraverso due diverse forme di *governance* economica o politica, che questa ricerca ha cercato di mettere in luce.

La comparazione tra le due Regioni attraverso le politiche per lo sviluppo locale ha permesso di evidenziare la correlazione tra le variabili dei modelli istituzionali aggregativo e integrativo e le diverse concezioni, non solo di politica (come scambio o come perseguimento dell'interesse generale), ma anche di programmazione negoziata (volta a garantire una maggiore autonomia dal centro, oppure volta a potenziare l'amministrazione locale) e soprattutto di federalismo (antropologico/municipale).

Questi elementi ricavati dall'analisi comparata aiutano a spiegare perché la medesima riforma del federalismo amministrativo e fiscale, implementata nelle due Regioni a partire dalle leggi Bassanini, abbia prodotto effetti decisamente diversi tanto a causa della diversa cultura

politica di governo locale, quanto a causa del diverso stile amministrativo e alla diversa capacità di utilizzare lo strumento della programmazione negoziata, come i Patti territoriali o i Programmi speciali d'area e le Intese programmatiche d'area, per entrare in rete con le realtà locali che contraddistinguono i due governi regionali.

Si può sostenere infatti, a questo proposito, che se la linea del "federalismo amministrativo" è coerente con il modo di regolazione dell'Emilia Romagna non lo è invece con il modo di regolazione del Veneto. Mentre la dimensione *amministrativa* del federalismo è in continuità con quella che Gangemi¹⁵ ha chiamato la *Linea lombarda del federalismo* che da Cattaneo a Ghisleri a Bissolati si diffuse nelle aree centrali dell'Emilia Romagna e della Toscana, sostenendo l'idea, prima repubblicana, poi socialista e comunista, che l'autonomia locale si fonda sugli enti locali (socialismo municipale), essa non è compatibile, invece, con la *Linea veneta del federalismo* di Zanardelli, Lampertico, Messedaglia e i cattolici, fino alla Lega Nord, che propone un modello di sviluppo delle autonomie locali facendo leva sull'artigianato, la PMI e la piccola proprietà contadina¹⁶.

Su questa scia si può sostenere che la riforma Bassanini, voluta dalla sinistra per la prima volta al governo del paese, sia stata ispirata dal modo di regolazione dello sviluppo locale tipicamente emiliano-romagnolo. Ma, proprio per questo, tale riforma era destinata a produrre impatti molto differenziati sul territorio nazionale, comunque non in grado di garantire a livello nazionale le performance dell'Emilia Romagna già messe in luce dalle ricerche di Putnam, Leonardi e Nanetti. Come era facile prevedere, infatti, il federalismo amministrativo "a geometria variabile" ha messo in evidenza la diversa "capacità di governo" delle singole Regioni, in relazione alla loro cultura di governo locale, allo stile amministrativo consolidato, ma anche al diverso ruolo che l'attore politico regionale gioca nel modo di regolazione dello sviluppo locale. Per le stesse ragioni si può comprendere perché la coesistenza delle due diverse concezioni di federalismo (municipalista e antistatalista), continuino ad entrare in rotta di collisione, acuendo conflitti e incomprensioni anche molto forti.

¹⁵ Cfr. Cattaneo, Ghisleri, Zanardelli (1999) e Lampertico, Luzzatti, Messedaglia, Morpurgo (2000) curati da Gangemi.

¹⁶ Sulla base degli elementi ricavati dalla ricerca, tuttavia, la *Linea Veneta del federalismo* sembra essere giunta a un punto critico di particolare importanza. Se la concezione cattolica e del *privato sociale* sembra interpretare in senso integrativo (bene comune) i valori del federalismo antropologico, la concezione leghista e del *privato economico*, invece, li interpreta in senso aggregativo (bene di club), avvicinandosi più probabilmente ad un "federalismo per dividere", piuttosto che a un "federalismo per unire". In occasione del nuovo Statuto regionale, giunto finalmente a compimento nel 2012, dopo una gestazione durata oltre 10 anni, è possibile rilevare come questo nodo della concezione di federalismo non sia stato sostanzialmente sciolto.

Grazie alla comparazione per contesti, la ricerca, se da un lato ha cercato di far luce sulle radici culturali che definiscono due diversi modi di regolazione dello sviluppo locale di aree della "Terza Italia" tutt'altro che omogenee e che risultano essere *path dependent* da fattori ben diversi, dall'altra si conclude, tuttavia, sottolineando la difficoltà, o meglio, l'impossibilità di esportare un modo di regolazione da una regione all'altra, solo perché è ritenuto essere quello "più efficiente" a partire da un punto di vista esterno, come per esempio quello di una misurazione del "rendimento istituzionale" secondo indicatori quantitativi e decontestualizzati. Coerentemente con le premesse della comparazione per contesti e con l'approccio dei modi di regolazione, infatti, il problema che si riscontra anche per la riforma istituzionale in senso federalista non è quello di stabilire quale sia il modo di regolazione ottimale in assoluto¹⁷ (più efficiente) ma di individuare piuttosto il modo di regolazione *più adeguato* a un dato contesto (più efficace).

Per le stesse ragioni, quindi, la "questione federalista" nel contesto culturale italiano, caratterizzato da una elevata frammentazione e da una pluralità di culture politiche locali, dovrebbe essere affrontata lasciando la libertà ad ogni Regione di definire al proprio interno il modello di governo locale più adeguato, in relazione allo specifico modo di regolazione che caratterizza il sistema regionale e, di conseguenza, al diverso percorso di europeizzazione che conduce ogni Regione a partecipare alla costruzione dello spazio comune europeo. L'auspicio, insomma, è che non si cerchi di inseguire, ideologicamente, il modello ottimale, *the best way*, ma si faccia uno sforzo di comprensione che riesca a cogliere lo specifico ruolo giocato dall'attore politico regionale nei processi locali di *governance* in relazione al diverso tipo di problemi di sostenibilità del modo di sviluppo che l'attore politico locale è chiamato a regolare.

¹⁷ La stessa problematica si rileva quando si cerca di definire i "costi standard" di un servizio o un "ambito territoriale ottimale" secondo modelli teorici decontestualizzati.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Le pagine citate nel testo si riferiscono all'eventuale edizione in lingua italiana.

AA.VV. (1995), *Distretti industriali e processi di internazionalizzazione*, in «Oltre il ponte», 50, pp. 5-177.

AA.VV. (1996), *L'analisi di rete*, in «Rassegna italiana di sociologia», 1, pp. 3-106.

ACCORNERO A., MANNHEIMER R., SEBASTIANI C. (1983), (a cura di), *L'identità comunista. I militanti, le strutture, la cultura del PCI*, Roma, Editori Riuniti.

AGLIETTA M. (1997), *Régulation le crises du capitalisme*, Parigi, Calmann-Lévy.

AGYRIS C., SCHÖN D.A. (1995), *Organizational Learning: Theory, Method, and Practice*, Palo Alto, Addison & Wesley.

ALBERTI F. (1999), *Organici a confronto nelle regioni a Statuto ordinario*, in «Economia e società regionale», 1-2, pp. 273-91.

ALBERTINI S., PILOTTI L. (1998), *Reti di reti. Apprendimento, comunicazione e cooperazione nel Nordest*, Padova, Cedam.

ALLIEVI S. (2012), *È mancata la classe dirigente*, «Il Mattino di Padova», 21 agosto, p. 3.

ALLUM P. (1985), *Al cuore della Democrazia Cristiana: il caso Veneto*, «Inchiesta», 70, pp. 54-63.

ALLUM P. (1988), *Cultura o opinioni? Su alcuni dubbi epistemologici*, «Il Politico», 2, pp. 261-268.

ALLUM P. (1984), *La DC vicentina nel secondo dopoguerra. Appunti per una ricostruzione*, in «Strumenti», 3-4, pp. 19-35.

- ALLUM P. (1997), *Democrazia reale. Stato e società civile nell'Europa occidentale*, Torino, Utet.
- ALLUM P., DIAMANTI I. (1986), *'50/'80. Vent'anni*, Roma, Ed. Lavoro.
- ALLUM P., FELTRIN P., SALIN M. (1988), *Le trasformazioni del mondo cattolico e della società rurale nel voto del 1946 in provincia di Vicenza*, in «Quaderni dell'Osservatorio elettorale», 21, pp. 33-85.
- ALMAGISTI M. (2011), *La qualità della democrazia in Italia. Capitale sociale e politica*, Nuova edizione, Roma, Carocci.
- ALMOND G.A., VERBA S. (1963), *The Civic Culture. Politics Attitudes and Democracy in Five Nation*, Princeton University Press, Princeton.
- AMIN A. (1991), *Flexible Specialization and Small Firms in Italy: Myths and Realities*, in A. Pollert (a cura di), *Farewell to Flexibility?*, Oxford, Basil Blackwell, pp. 119-137.
- AMIN A. (1998), *An Institutional Perspective on Regional Economic Development*, Working paper presentato alla conferenza dell'EAEPE, Lisbona, 6-7 novembre.
- AMIN A., THRIFT N. (1994), (a cura di), *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- ANASTASIA B., CORÒ G. (1993), *I distretti industriali in Veneto*, Portogruaro, Ediciclo.
- ANASTASIA B., CORÒ G. (1996), *Evoluzione di un economia regionale. Il Nord-Est dopo il successo*, Portogruaro, Ediciclo.
- ANASTASIA B., CORÒ G., CRESTANELLO P. (1995), *Problemi di individuazione dei distretti industriali: esperienze regionali e rapporti con le politiche*, «Oltre il ponte», 52, pp. 63-109.
- ANDERLINI F. (1986), (a cura di), *Modello padano: localismo e modernizzazione*, Bologna, il Mulino.
- ANDERLINI F., ZANI M. (1993), *Identità e spazio locale*, Bologna, CLUEB.
- AROC (1998), *Politica e organizzazione*, «Quaderni di ricerca dell'AROC», 2.
- ARRIGHETTI A., SERAVALLI G. (1998), *Sviluppo locale ed istituzioni intermedie*, in «Sviluppo locale», 7, pp. 5-32.
- ARRIGHETTI A., SERAVALLI G. (1999), (a cura di), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma, Donzelli.
- ASCOLI U. (1992), *Nuovi scenari per le politiche sociali degli anni 90. Uno spazio stabile per l'azione volontaria?*, «Polis», 3, pp. 507-33.
- ASCOLI U., RANCI C. (2003), *Il nuovo welfare mix*, Roma, Carocci.
- BACCARIN C. (2000), *Che fine ha fatto la DC? La diaspora democristiana*

a Padova e in Veneto, Padova, Gregoriana Ed.

BACCETTI C. (1987), *Memoria storica e continuità elettorale. Una zona rossa nella Toscana rossa*, in «Italia contemporanea», 167, pp. 7-30.

BACCETTI C. (1991), *L'ultima svolta. Il XIX Congresso straordinario del PCI in Toscana*, «Polis», 3, pp. 519-551.

BACCETTI C. (1997), *La Toscana: le nuove vesti di un'antica egemonia*, in G. Gangemi, G. Riccamboni (a cura di), *Le elezioni della transizione*, Torino, Utet, pp. 302-24.

BACCETTI C. (1999), *Poteri locali e politiche pubbliche*, Torino, Utet.

BACCETTI C., BOLGHERINI S., D'AMICO R., RICCAMPONI G. (2010), (a cura di), *La politica e le radici*, Torino, Liviana-De Agostini.

BACCETTI C., CACIAGLI M. (1992), *Dopo il PCI e dopo l'URSS: Una subcultura rossa rivisitata*, «Polis», 3, pp. 537-568.

BACCETTI C., MESSINA P. (2009), (a cura di), *L'eredità. Le subculture politiche della Toscana e del Veneto*, Torino, De Agostini- Liviana.

BAGNASCO A. (1989), *Una prospettiva sociologica*, in G. Becattini (1989a) (a cura di), *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, il Mulino, pp. 187-193.

BAGNASCO A. (1977), *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, il Mulino.

BAGNASCO A. (1988), *La costruzione sociale del mercato. Studi sullo sviluppo di piccola impresa in Italia*, Bologna, il Mulino.

BAGNASCO A. (1994), *Regioni, tradizione civica, modernizzazione italiana: un commento alla ricerca di Putnam*, in «Stato e Mercato», 40, pp. 93-103.

BAGNASCO A. (1996a), *Tre ipotesi sulla Lega*, in «il Mulino», 3, pp. 486-493.

BAGNASCO A. (1999), *Tracce di comunità*, Bologna, il Mulino.

BAGNASCO A., SABEL C. (1994), (a cura di), *Le PME en Europe*, Paris, La Decouverte.

BAGNASCO A., TRIGILIA C. (1984), *Società e politica nelle aree di piccola impresa. Il caso di Bassano*, Venezia, Arsenale.

BAGNASCO A., TRIGILIA C. (1985), *Società e politica nelle aree di piccola impresa. Il caso della Valdelsa*, Milano, Angeli.

BAGNASCO A., TRIGILIA C. (1993), *La construction sociale du marché*, Parigi, ENS, Cachan.

BALDASSARRE A. (1983), *Il partito e il governo locale*, in M. Fedele (a cura di), *Il sistema politico locale. Istituzioni e società in una 'regione*

rossa': *l'Umbria*, Bari, De Donato, pp. 129-78.

BALDINI G., CORBETTA P., VASSALLO S. (2000), *La sconfitta inattesa. Come e perché la sinistra ha perso a Bologna*, Bologna, il mulino.

BALDINI G., BOGHERINI S., DALLARA C., MOSCA L. (2009), *Unioni di Comuni. Le sfide dell'intercomunalità in Emilia Romagna*, Bologna, Istituto Cattaneo.

BANCA D'ITALIA (2011), *L'economia del Nord Est*, «Seminari e convegni», 8, ottobre, www.bancaditalia.it

BANORRI I. (1997), *Politiche di bilancio e coesione territoriale*, in «Atti del seminario regionale su *Pianificazione dello sviluppo e programmazione negoziata. Attuazione di Programmi Speciali d'Area*», Regione Emilia-Romagna, Bologna, 15 dicembre.

BARBAGLI M. et al., (1998), (a cura di), *Società, economia e lavoro in Emilia Romagna. Rapporto 1997*, Bologna, Regione Emilia Romagna, Osservatorio del mercato del lavoro.

BARBAGLI M., PISATI M. (1995), (a cura di), *Rapporto sulla situazione sociale a Bologna*, Bologna, il Mulino.

BARBAGLI M., SANTORO M. (1997), *Società, economia e lavoro in Emilia Romagna. Rapporto 1997*, Bologna, Osservatorio del mercato del lavoro, Regione Emilia Romagna.

BARBERA A. (1980), *Regioni e sviluppo economico: la nuova frontiera*, in «il Mulino», 268, pp. 183-203.

BARBIERI G., RICCI M. (1981), *Le procedure della programmazione regionale*, in «Politica ed economia», 4, pp. 38-45.

BARCA F. (1997), (a cura di), *Storia del capitalismo italiano dal dopoguerra ad oggi*, Roma, Donzelli.

BARCA F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy. Executive Summary*, EU Commission, Bruxelles.

BARONE G., MOCETTI S. (2011), *Lealtà fiscale e fornitura di beni pubblici nelle regioni del Nord Est*, in Banca d'Italia, *L'economia del Nord Est, Seminari e convegni*, n. 8, pp. 673-695.

BARSOTTI L. (2000), *Unindustria: non c'è manodopera*, in «Il Mattino di Padova», 27 giugno, p. 2.

BARTOLINI B. (1976), *Insediamento subculturale e distribuzione dei suffragi in Italia*, in «Rivista italiana di scienza politica», 3, pp. 481-83.

BASSANINI F. (1977), *Le regioni incompiute*, in «Mondoperaio», 9, pp. 15-22.

BASSANINI F., ONIDA V. (1971), *Gli Statuti regionali di fronte al Parlamento. Rilevi critici su una vicenda parlamentare*, Milano, Giuffrè.

- BASSETTI P. (2007), *Le città glocali*, in P. Messina, M. Salvato (a cura di) *Dalla città alle reti urbane*, Padova, Cleup, pp. 21-30.
- BASSETTO M. (2011), *Dai Patti territoriali alle Intese programmatiche d'area: l'esperienza della programmazione negoziata in Veneto*, Tesi di laurea magistrale, Facoltà di Scienze Politiche, Università degli Studi di Firenze.
- BASSOLI M., POLIZZI E. (2011), (a cura di), *La governance del territorio. Partecipazione e rappresentanza della società civile nelle politiche locali*, Milano, F. Angeli.
- BATESON G. (1972), *Steps to an Ecology of Mind*, S. Francisco, Chandler; trad. it. *Verso un'ecologia della mente*, Milano, Adelphi, 1987.
- BATESON G. (1979), *Mind and Nature. A Necessary Unity*, trad. it. *Mente e Natura*. Milano, Adelphi, 1984.
- BECATTINI G. (1979), *Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine in economia industriale*, in «Economia e politica industriale», 1, pp. 7-21.
- BECATTINI G. (1987), (a cura di), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna, il Mulino.
- BECATTINI G. (1989a), (a cura di), *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, il Mulino.
- BECATTINI G. (1989b), *Introduzione a Idem (a cura di) (1989a), Modelli locali di sviluppo*, Bologna, il Mulino, pp. 7-19.
- BECATTINI G. (1991), *Il distretto industriale marshalliano come concetto socioeconomico*, in F. Pyke, G. Becattini, W. Sengenberger (a cura di), *Distretti industriali e cooperazione fra imprese in Italia*, «Studi & Informazioni», Quaderni n. 34, Banca Toscana, Firenze.
- BECATTINI G. (1992), *Chi ha paura dei distretti industriali?*, in M. Moussanet, L. Paolazzi (a cura di), *Gioielli, bambole coltelli. Viaggio de Il Sole 24 Ore nei distretti produttivi italiani*, Milano, Ed. Il Sole 24 Ore.
- BECATTINI G. (1999), *Lo sviluppo locale*, relazione presentata a *Incontri pratesi sullo sviluppo locale*, Artimino, 14 settembre.
- BECATTINI G. (2000a), *I rischi della distrettomania*, in «Il Corriere di Firenze», 17 febbraio.
- BECATTINI G. (2000b), *Dal distretto industriale allo sviluppo locale*, Torino, Bollati Boringhieri.
- BECATTINI G. (2009), *Ritorno al territorio*, Bologna, il Mulino.
- BECATTINI G., BIANCHI G. (1982), *Sulla multiregionalità dello sviluppo economico italiano. Considerazioni preliminari sugli ultimi censimenti*, «Note economiche», 5/6.

BECATTINI G., BIANCHI G. (1984), *Chi ha paura della regionalità?*, in «Il Ponte», 1, pp. 100-110.

BECATTINI G., RULLANI E. (1993), *Sistema locale e mercato globale*, in «Economia e politica industriale», 80, pp. 25-28.

BECATTINI G., RULLANI E. (1997), *Sistema locale e mercato globale*, in F. Cossentino, F. Pyke, W. Sengenberger (a cura di), *Le risposte locali e regionali alla pressione globale: il caso dell'Italia e dei suoi distretti industriali*, Bologna, il Mulino, pp. 229-59.

BELLAH R.N. (1974), *Le cinque religioni dell'Italia moderna*, in F.L. Cavazza e S.R. Graubard (a cura di), *Il caso Italiano*, Milano, Garzanti, pp. 440-469.

BELLANDI (1989), *Capacità innovativa diffusa e sistemi locali di imprese*, in G. Becattini (a cura di), *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, il Mulino, pp. 149-72.

BELLINI N. (1989), *Il socialismo in una regione sola. Il PCI e il governo dell'industria in Emilia-Romagna*, «il Mulino», 5, pp. 707-32.

BELLINI N. (1985), *Servizi reali e innovazione: considerazioni di politica industriale*, «Economia pubblica», 9-10, pp. 415-420.

BELLINI N. (1991), *Il governo dell'economia in Emilia Romagna: il Pci e l'esperienza regionale*, in R. Leonardi, R.Y. Nanetti (a cura di), *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia Romagna*, Milano, F. Angeli, pp. 149-165.

BELLINI N. (1997), *Distretti e sistemi locali di piccole imprese: problemi di politica*, in R. Varaldo, L. Ferrucci (a cura di), *Il distretto industriale tra logiche di impresa e logiche di sistema*, Milano, F. Angeli, pp. 298-327.

BELLINI N., GIORDANI M.G., PASQUINI F. (1991), *La politica industriale della Regione Emilia-Romagna: i centri di servizi alle imprese*, in R. Leonardi, R.Y. Nanetti (a cura di), *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia Romagna*, Milano, F. Angeli, pp. 221-38.

BELTRAME F. (2007), *Politiche per l'inserimento degli alunni con cittadinanza non italiana a Vicenza Ovest*, Tesi di laurea in Governo delle amministrazioni, Università di Padova.

BENDIX R. (1964), *Nation-building and Citizenship*, Wiley, New York; trad. it. *Stato nazionale e integrazione di classe*, Bari-Roma, Laterza, 1969.

BENEDETTI E., MISTRI M., SOLARI S. (1997), (a cura di), *Teorie evolutive e trasformazioni economiche*, Padova, Cedam.

BENKO G., LIPIETZ A. (1992), *Les régions qui gagnent*, Parigi, PUF.

- BERTIN G. (2012), *Modelli di welfare e professioni*, in S. Campostrini, C. Cipolla, A. Maturo, *Occupazione senza professione? Il lavoro nel settore dei servizi sociali*, Milano, F. Angeli.
- BERTIN G. (2012), *Welfare regionale in Italia*, Venezia, Edizioni Ca' Foscari.
- BERTIN G., CARRADORE M. (2012), *La classificazione dei sistemi di welfare regionale in Italia*, in G. Bertin, *Welfare regionale in Italia*, Venezia, Edizioni Ca' Foscari.
- BIAGIOLI M., GAROIA M., LUGLI L., TUGNOLI S. (1993), *Il settore dei servizi alle imprese in Emilia Romagna. Occupazione, organizzazione, risorse umane e strategie di sviluppo*, IRES/Cgil/14, Milano, F. Angeli.
- BIANCHI G. (1984), *L'esperienza di programmazione regionale in Italia: una breve rassegna critica*, in IRPET (a cura di), *Lettture di analisi e programmazione dello sviluppo regionale*, Firenze.
- BIANCHI P. (1990), *Ripensare la programmazione*, in «il Mulino», 4, pp. 607-639.
- BLACKMER D.L.M., TARROW S. (1976), (a cura di), *Il comunismo in Italia e Francia*, Milano, Etas Libri.
- BOBBIO L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, «Stato e Mercato», 58, pp. 111-141.
- BOBBIO L. (2002), *Come smaltire i rifiuti. Un esperimento di democrazia deliberativa*, in «Stato e Mercato», 64, pp. 101-41.
- BOBBIO L. (2007), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- BOGGIAN R. (2000), *Politiche per lo sviluppo locale: Governance locale e Patti territoriali in Veneto*, Tesi di laurea, Facoltà di Scienze Politiche, Università di Padova.
- BOLGHERINI S. (2006), *Come le regioni diventano europee. Stile di governo e sfide comunitarie nell'Europa mediterranea*, Bologna, il Mulino.
- BOLOGNA S. (1998), *Trasporti e logistica come fattori di competitività di una regione*, in P. Perulli (a cura di), *Neoregionalismo*, Torino, Bollati Boringhieri, pp. 152-186.
- BONAVERO P., DANSERO E. (1998), *L'Europa delle Regioni e delle reti. I nuovi modelli di organizzazione territoriale dello spazio unificato europeo*, Torino, UTET.
- BONICATTI C. (1999), *Leggere i Pacchetti localizzativi, analizzare le convenienze*, paper presentato al convegno *Cantiere Nord/Sud. Fare patto in rete*, Modena, 5/7 ottobre.
- BONORA P. (1997), *Metafore e strategie territoriali in Emilia-Romagna*,

rapporto di ricerca, Bologna (mimeo).

BORGHI V., CHICCHI F. (2008), (a cura di), *Le istituzioni dello sviluppo. Questioni e prospettive a confronto*, Milano, F. Angeli.

BOURDIEU P. (2000), *Propos sur le champ politique*, Lyon, Presses Universitaires de Lyon.

BOYER R., SAILLARD Y. (a cura di), (1995), *Théorie de la régulation. L'état des savoirs*. Parigi, La Découverte.

BRAMANTI A., MAGGIONI A. (1997), (a cura di), *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*, Milano, F. Angeli.

BRAMANTI A., SENN L. (1997), *Cambiamento strutturale, connessioni locali e governance nei sistemi produttivi territoriali*, in R. Varaldo, L. Ferrucci (a cura di), *Il distretto industriale tra logiche di impresa e logiche di sistema*, Milano, F. Angeli, pp. 157-78.

BROSIO G., MAGGI M., PIPERNO S. (1994), *Il governo locale. Materiale per il corso*, Torino, Giappichelli.

BRUNAZZO M. (2005), *Le regioni italiane e l'Unione Europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Roma, Carrocci.

BRUSCO S. (1980), *Il modello Emilia: disintegrazione produttiva e integrazione locale*, in «Problemi della transizione», 5, II, pp. 99-113.

BRUSCO S. (1984), *Quale politica industriale per i distretti industriali*, in «Politica ed Economia», 6, e in G. Becattini (1989a), (a cura di), *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, il Mulino, pp. 173-185.

BRUSCO S. (1989), (a cura di), *Piccole imprese e distretti industriali*, Torino, Rosenberg & Sellier.

BRUSCO S. (1993), *Il modello emiliano rivisita il distretto. Regione e industria*, in «Politica ed economia», 1, pp. 47-55.

BRUSCO S. (1994), *Servizi reali, formazione professionale e competenze: una prospettiva*, in M. Bellandi, M. Russo (a cura di), *Struttura, cambiamento e politiche per i distretti industriali*, Torino, Rosenberg & Sellier.

BRUSCO S. (1997), *Sistemi globali e sistemi locali*, in F. Cossentino, F. Pyke, W. Sengenberger (a cura di), *Le risposte locali e regionali alla pressione globale: il caso dell'Italia e dei suoi distretti industriali*, Bologna, il Mulino, pp. 209-27.

BRUSCO S. et al. (1997), *L'evoluzione dei sistemi produttivi locali in Emilia Romagna*, in F. Cossentino, F. Pyke, W. Sengenberger (a cura di), *Le risposte locali e regionali alla pressione globale: il caso dell'Italia e dei suoi distretti industriali*, Bologna, il Mulino, pp. 35-60.

BRUSCO S., PEZZINI M. (1993), *Grande e piccola impresa nell'ideologia*

della sinistra in Italia, in «Il Ponte», 4, pp. 453-78.

BRUSCO S., RIGHI E. (1989), *Enti locali, politica per l'industria e consenso sociale*, in S. Brusco (a cura di), *Piccole imprese e distretti industriali*, Torino, Rosenberg & Sellier.

BRUZZO A., DOMORENOK E. (2009), *La politica di coesione nell'Unione Europea allargata. Aspetti economici, sociali e territoriali*, Ferrara, UnifePress.

BUCHANAN J. M. (1965), *An economic theory of club goods*, in «Economica», New Series, Vol. 32, 125, pp. 1-14.

BURRONI L. (1999), *La regolazione locale in Veneto e in Toscana*, «Sviluppo locale», 12, pp. 5-43.

BURRONI L. (2001), *Allontanarsi crescendo. Politica e sviluppo locale in Veneto e Toscana*, Torino, Rosenberg & Sellier.

CACIAGLI M. (1987), *Ecco perché molti toscani votano PCI*, «Paese sera», 27 febbraio.

CACIAGLI M. (1988a), *Approssimazione alle culture politiche locali. Problemi di analisi ed esperienze di ricerca*, «Il Politico», 2, pp. 269-292.

CACIAGLI M. (1988b), *Quante Italie? Persistenze e trasformazioni delle culture politiche subnazionali*, «Polis», 3, pp. 429-457.

CACIAGLI M. (1990), *Toscana. Il declino della subcultura rossa*, in P. Feltrin, A. Politi (a cura di), *Elezioni regionali del '90: un punto di svolta?*, Mestre-Venezia, Fondazione Corazzini, pp. 15-22.

CACIAGLI M. (1993), *Tra internazionalismo e localismo: l'area rossa*, «Meridiana», 16, pp. 81-98.

CACIAGLI M. (2003), *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, il Mulino.

CACIAGLI M. (2009), *Che resta?*, in C. Baccetti, P. Messina (a cura di), *L'eredità. Le subculture politiche della Toscana e del Veneto*, Torino, Liviana-De Agostini, pp. 212- 222.

CAMAGNI R. (1989), *Cambiamento tecnologico, 'milieu' locale e reti di imprese: verso una teoria dinamica dello spazio economico*, «Economia e politica Industriale», 64, pp. 209-236.

CAMERA DEI DEPUTATI (2008), *Le politiche di sviluppo locale. I patti territoriali*, Dossier del Servizio Studi della Camera dei Deputati, Roma.

CAMMELLI M. (1990), *Regioni e rappresentanza degli interessi: il caso italiano*, «Stato e mercato», 29, pp. 151-199.

CAMPAGNOLI D. (1999), *Internazionalizzazione, azioni negoziate, sviluppo locale e riequilibrio Nord-Sud. Le prospettive di intervento*, «Le istituzioni del federalismo», 2, pp. 377-87.

CAMURRI R. (1992), *La scienza moderata: Fedele Lampertico e l'Italia liberale*, Milano, F. Angeli.

CANDELORO G. (1974), *Il movimento cattolico in Italia*, Roma, Editori Riuniti.

CANOVI A. (1996), *Artigiani associati. 50 anni di CNA a Reggio Emilia*, Reggio Emilia, CNA.

CANOVI A. (1999), *Memorie di mortadelle e bulloni. Materiali per la storia dello sviluppo a Correggio*, in «RS – Ricerche storiche», nn.87-88, pp. 16-140.

CAPANO G., GIULIANI M. (1996), (a cura di), *Dizionario di politiche pubbliche*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.

CAPELLO R., HOFFMANN A. (1998), *Globalizzazione e sostenibilità: le sfide a livello urbano e rurale*, in R. Capello, A. Hoffmann (a cura di) (1998), *Sviluppo urbano e sviluppo rurale tra globalizzazione e sostenibilità*, Milano, F. Angeli, pp. 13-41.

CAPPELLETTO R., BRESOLIN F., ZANETTE M. (2000), (a cura di), *Quali politiche finanziarie per le PMI del Veneto?*, Rapporto presentato al convegno *Quali politiche finanziarie per le PMI del Veneto?* Vicenza, 4 febbraio (mimeo).

CARTOCCI R. (1987), *La divisione dell'Italia in zone politicamente omogenee: otto risposte a un problema*, «Polis», 3, pp. 481-514.

CARTOCCI R. (1994), *Fra Lega e Chiesa. L'Italia in cerca di integrazione*, Bologna, il Mulino.

CARTOCCI R. (2002), *Diventare grandi in tempi di cinismo: identità nazionale, memoria collettiva e fiducia nelle istituzioni tra giovani italiani*, Bologna, il Mulino.

CARTOCCI R. (2007), *Mappe del tesoro. Atlante del capitale sociale in Italia*, Bologna, il Mulino.

CARTOCCI R. (2011), *Geografia dell'Italia cattolica*, Bologna, il Mulino.

CASADIO G. (2000), *Il governo frena sugli immigrati. Prima i giovani meridionali*, «La Repubblica», 19 luglio, p. 4.

CASALI L. (1977), *Sovversivi e costruttori. Sul movimento operaio in Emilia-Romagna*, in R. Finzi (a cura di), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi. L'Emilia-Romagna*, Torino, Einaudi, pp. 475-549.

CASTELLI C. (2007), *Le politiche per i distretti produttivi nella società della conoscenza: i distretti calzaturieri della Riviera del Brenta dello Sport system a confronto*, Tesi di laurea magistrale in *Politiche dell'Unione Europea*, Università di Padova.

CATANZARO R. (2004), (a cura di) *Nodi, reti, ponti. La Romagna e il*

capitale sociale, Bologna, il Mulino.

CATTABIANI P. (1999), *Esperienze di partenariato cooperativo*, paper presentato al convegno *Cantiere Nord/Sud. Fare patto in rete*, Modena, 5/7 ottobre.

CATTANEO C., GHISLERI A., ZANARDELLI G., a cura di G. Gangemi (1999), *La linea Lombarda del federalismo*, Roma, Ed. Gangemi.

CAZZOLA F. (1994), *Lo stato sociale tra crisi e riforme: il caso Italia*, Bologna, il Mulino.

CELLA G.P. (1997), *Le tre forme dello scambio. Reciprocità, politica, mercato a partire da Karl Polany*, Bologna, il Mulino.

CENSIS (2000), *Dai distretti industriali una ripresa possibile*. IX Forum Nazionale delle economie locali, Montebelluna, 18 febbraio.

CER\IRS (a cura di), *Competitività e regolazione. Ripensare il governo dell'economia a un passo dall'Euro*, Nono rapporto sull'industria e la politica industriale italiana, Bologna, il Mulino.

CERSOSIMO D. (2000), *I Patti territoriali*, in D. Cersosimo, C. Donzelli, *Mezzo giorno. Realtà, rappresentazioni e tendenze del cambiamento meridionale*, Roma, Donzelli, pp. 209-50.

CERSOSIMO D. WOLLEB G. (2001), *Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui Patti territoriali*, «Stato e Mercato», 3, pp. 369-412.

CERVELLATI P. (1997), *La strada che genera città*, in R. Finzi (a cura di), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi. L'Emilia-Romagna*, Torino, Einaudi, pp. 163-187.

CHIADES P., MENGOTTO V., RIZZI D., ZANETTE M. (2011), *La finanza comunale nelle regioni del Nord Est*, in Banca d'Italia, *L'economia del Nord Est*, «Seminari e convegni», 8, pp. 623- 671.

CICCIOTTI E., RIZZI P. (2005), (a cura di), *Politiche per lo sviluppo territoriale*, Carocci, Roma.

CNEL (1994), *Impegnarsi al Sud*, «Documenti», 52, Roma.

CNEL (1996a), *Laboratori territoriali. Un futuro per il Mezzogiorno*, Roma.

CNEL (1996b), *La normativa sui patti territoriali. Analisi comparata*, Roma.

COLLOCA P. (2010), *I flussi elettorali delle elezioni regionali 2010*, «Il Mulino», 3, pp. 502-506.

CORBO ESPOSITO A.M. (2000), *I Patti territoriali della seconda generazione: un primo tentativo di analisi*, Ministero del Tesoro, Servizio della Programmazione negoziata, Roma.

CORÒ G. (1995), *Il sostegno locale all'apertura internazionale: le condizioni di un servizio reale*, «Oltre il ponte», 50, pp. 116-133.

CORÒ G. (1998), *Morfologia economica e sociale del Nordest*, in I. Diamanti (a cura di), *Idee del Nordest. Mappe, rappresentazioni, progetti*, Torino, Fondazione Agnelli, pp. 221-92.

CORÒ G. (2000), *Delocalizzazione: minaccia, necessità o opportunità*, in I. Diamanti, D. Marini (a cura di), *Nord Est 2000. Rapporto sulla società e l'economia*, Venezia, Fondazione Nord Est, pp. 213-20.

CORÒ G., MICELLI S. (2006), *I nuovi distretti produttivi. Innovazione, internazionalizzazione e competitività dei territori*, Venezia, Marsilio.

CORÒ G., RULLANI E. (a cura di), (1998), *Percorsi locali di industrializzazione. Competenze e autoorganizzazione nei distretti industriali del Nord-Est*, Milano, F. Angeli.

CORTESI L. (1971), *Le origini del PCI*, Bari-Roma, Laterza.

COSENTINO F. (1997), *Una risposta regionale: il caso dell'Emilia Romagna*, in F. Cossentino, F. Pyke, W. Sengenberger (a cura di), *Le risposte locali e regionali alla pressione globale: il caso dell'Italia e dei suoi distretti industriali*, Bologna, il Mulino, pp. 143-85.

COSTA P. (2003), *Il Nord-Est e i porcospini di Schopenhauer. Cronache del capitalismo post-industriale*, Venezia, Marsilio.

CRESTANELLO P. (1997), *I distretti industriali in Veneto: Cambiamenti e tendenze*, in F. Cossentino, F. Pyke, W. Sengenberger (a cura di), *Le risposte locali e regionali alla pressione globale: il caso dell'Italia e dei suoi distretti industriali*, Bologna, il Mulino, pp. 101-40.

CRIVELLINI M., PETTENATI P. (1989), *Modelli locali di sviluppo*, in G. Becattini (1989a) (a cura di), *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, il Mulino, pp. 21-63.

CROUCH C., LE GALÈS P., TRIGILIA C., VOELZKOW H. (2001), *Local Production Systems in Europe: Rise or Demise?* Oxford: Oxford University Press, 2001; trad. It., *I sistemi di produzione locale in Europa*, Bologna, il Mulino, 2004.

CROZIER M. (1987), *État modeste état moderne, Stratégie pour un autre changement*, Parigi, Fayard, trad. It. *Stato modesto Stato moderno. Strategie per un cambiamento diverso*, Roma, Ed. Lavoro, 1988.

CROZIER M., FRIEDBERG E. (1978), *Attore sociale e sistema*, Milano, Etas Libri.

CSS - Consiglio Italiano per le Scienze Sociali (2005), *Tendenze e politiche dello sviluppo locale in Italia. Libro bianco*, Venezia, Marsilio.

D'AMICO R. (2006), (a cura di), *L'analisi della pubblica amministrazione*.

Teorie, concetti e metodi. Vol. I *La pubblica amministrazione e la sua scienza*, Milano, F. Angeli.

D'AMICO R. (2007), (a cura di), *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi*. Vol. III *La pubblica amministrazione come sistema aperto: la morfologia*, Milano, F. Angeli.

D'AMICO R. (2008a), (a cura di), *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi*, Vol. II, *Prospettive di analisi per le amministrazioni pubbliche*, Milano, F. Angeli.

D'AMICO R. (2008b), (a cura di), *L'analisi della pubblica amministrazione. Teorie, concetti e metodi*, Vol. IV, *La pubblica amministrazione come sistema aperto: i processi*, Milano, F. Angeli.

D'ATTORE P. P., ZAMAGNI V. (1992), (a cura di), *Distretti, imprese, classe operaia. L'industrializzazione dell'Emilia Romagna*, Milano, F. Angeli.

D'ATTORRE P. P. (1980), (a cura di), *La ricostruzione in Emilia Romagna*, Parma, Pratiche Ed.

DAL FERRO G., JORI F., MARCHIORI V. (1998), *I Veneti non sanno raccontarsi*, Vicenza, Rezzara.

DE RITA G. (1998), *Introduzione* a G. De Rita, A. Bonomi (1998), (a cura di), *Manifesto per lo sviluppo locale*, Torino, Bollati Boringhieri, pp. 7-9.

DE RITA G., BONOMI A. (1998), (a cura di), *Manifesto per lo sviluppo locale*, Torino, Bollati Boringhieri.

DE SIO L. (2011), (a cura di), *La politica cambia, i valori restano? Una ricerca sulla cultura politica dei cittadini toscani*, Firenze, Firenze University Press.

DE VIVO P. (2006), *La regionalizzazione dei Patti Territoriali*, in «Sociologia del lavoro», 101.

DEGL'INNOCENTI M. (2005), *Identità nazionale e poteri locali in Italia tra '800 e '900*, Manduria-Bari, Lacaita.

DEGL'INNOCENTI M. (a cura di), (1984), *Le case del popolo in Europa. dalle origini alla seconda guerra mondiale*, Firenze, Sansoni.

DEGLI ESPOSTI C. (1999a), *Le imprese dell'Emilia Romagna con unità locali nelle Regioni del Meridione*, Regione Emilia Romagna, Assessorato Attività Produttive, Bologna.

DEGLI ESPOSTI C. (1999b), *Gli investimenti delle imprese dell'Emilia Romagna nelle regioni del Meridione. Monitoraggio della banca dati del Ministero dell'Industria sulle agevolazioni della legge 488*, Regione Emilia Romagna, Assessorato Attività Produttive, Bologna.

DEGLI ESPOSTI C. (1999c), *Gli investimenti delle imprese dell'Emilia*

Romagna nelle regioni del Meridione. I contratti d'area, Regione Emilia Romagna, Assessorato Attività Produttive, Bologna.

DEGLI ESPOSTI C. (1999d), *Le azioni negoziate intraprese dalla Regione Emilia-Romagna*, «Le Istituzioni del federalismo», 2, pp. 351-75.

DEI OTTATI G. (1995), *Tra mercato e comunità: aspetti concettuali e ricerche empiriche sul distretto industriale*, Milano, F. Angeli.

DEI OTTATI G. (1997), *Cooperazione e concorrenza nel distretto industriale come modello organizzativo*, in R. Varaldo, L. Ferrucci (a cura di), *Il distretto industriale tra logiche di impresa e logiche di sistema*, Milano, F. Angeli, pp. 214-42.

DEL BIANCO L. (1998), *Dalle riforme al cambiamento organizzativo: il caso del Comune*, «Quaderni di ricerca dell'AROC», 2, pp. 39-60.

DELLA PORTA D. (1999), *La politica locale*, Bologna, il Mulino.

DENTE B. (1985), *Governare la frammentazione. Stato, Regioni ed enti locali in Italia*, Bologna, il Mulino.

DENTE B. (1989a), *Il governo locale*, in G. Freddi (a cura di), *Scienza dell'Amministrazione e politiche pubbliche*, Roma, Nuova Italia Scientifica, pp. 123-69.

DENTE B. (1989b), *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Rimini, Maggioli.

DENTE B. (1990), *Le politiche pubbliche in Italia*, in B. Dente (a cura di), *Le politiche pubbliche in Italia*, Bologna, il Mulino, pp. 9-47.

DENTE B. et al. (1995), *Riformare la pubblica amministrazione*, Torino, Fondazione G. Agnelli.

DEWEY J. (1927), *Comunità e potere*, Firenze, La Nuova Italia, 1971.

DI BERNARDO B., BENEDETTI E. (1997), *Reti: un nuovo paradigma?*, in E. Benedetti, M. Mistri, S. Solari (a cura di), *Teorie evolutive e trasformazioni economiche*, Padova, Cedam, pp. 89-120.

DI GIOVANNA S. (1996), *Industrial Districts and Regional Economic Development: a Regulation Approach*, in «Regional Studies», 4, pp. 373-386.

DIAMANTI I. (1988), *Il politico come imprenditore, il territorio come impresa*, in «Strumenti», 2, pp. 11-26.

DIAMANTI I. (1993), *La Lega. Geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Roma, Donzelli.

DIAMANTI I. (1994), *Localismo*, in «Rassegna Italiana di sociologia», 3, pp. 103-24.

DIAMANTI I. (1996a), *Il male del Nord. Lega, localismo, secessione*, Roma,

Donzelli.

DIAMANTI I. (1996b), *L'importanza di Zermeghedo*, in «Micromega», 2, pp. 55-66.

DIAMANTI I. (1998), *Il Nordest fra costruzione e realtà*, in I. Diamanti (a cura di), *Idee del Nordest. Mappe, rappresentazioni, progetti*, Torino, Fondazione Agnelli.

DIAMANTI I. (2001), *Vecchie e nuove subculture politiche*, «Il Mulino», 4, pp. 645-652.

DIAMANTI I. (2003), *Bianco, rosso, verde ... e azzurro. Mappe e colori dell'Italia politica*, Bologna, il Mulino.

DIAMANTI I. (2009), *Mappe dell'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro ... e tricolore*, Bologna, il Mulino.

DIAMANTI I. (2010), *Le subculture territoriali sono finite. Quindi (r) esistono*, in BACCETTI C., BOLGHERINI S., D'AMICO R., RICCAMBONI G. (a cura di), *La politica e le radici*, Torino, Liviana-De Agostini, pp. 45-60.

DIAMANTI I., BORDIGNON F. (2006), *C'era una volta il Nord Est*, in D. Marini (a cura di), *Nord Est 2006. Rapporto sulla società e l'economia*, Venezia, Marsilio.

DIAMANTI I., BORDIGNON F. (2008), *Coordinate politiche del Nord Est 2008*, in D. Marini, S. Oliva (a cura di), *Nord Est 2008. Rapporto sulla società e l'economia*, Venezia, Marsilio, pp. 141-157.

DIAMANTI I., FELTRIN P. (1985), *Rapporto tra enti locali e sviluppo economico*, «Rivista ANCI», 9, pp. 21-31.

DIAMANTI I., MANNHEIMER R. (1994), *Milano a Roma. Guida all'Italia elettorale del 1994*, Roma, Donzelli.

DIAMANTI I., MARINI D. (2000), (a cura di), *Nord Est 2000. Rapporto sulla società e l'economia*, Venezia, Fondazione Nord Est.

DIAMANTI I., NERESINI F. (1994), (a cura di), *L'associazionismo nel Veneto: profilo e tendenze del fenomeno associativo*, Regione Veneto, Assessorato alle politiche sociali, Venezia.

DIAMANTI I., RICCAMBONI G. (1992), *La parabola del voto bianco. Elezioni e società in Veneto (1946-1992)*, Vicenza, Neri Pozza.

DONOLO C. (1992), *Il sogno del buon governo*, Milano, Anabasi.

DONOLO C. (2003), *Il distretto sostenibile. Governare i beni comuni per lo sviluppo*, Milano, F. Angeli.

DONOLO C. (2012), *L'arte di governare*, Roma, Donzelli.

DORIGUZZI BOZZO V., GALATI E., NICOLAO M., VENTURIN V. (2008), *Il Pentagono del Veneto Centrale*, in P. Messina (a cura di), *Reti di impresa*

e reti di città, Padova, Cleup, pp. 179-208.

EASTON D. (1953), *The political System. An inquiry into the State of Political Science*, New York, A. A. Knopf; trad it. *Il sistema politico*, Milano, Comunità, 1963.

ERRANI V. (2008), *Prefazione a Regione Emilia Romagna, DUP – Documento Unico di Programmazione. La politica regionale unitaria 2007-2013*, Presidenza della Giunta regionale, Bologna, pp. 1-2.

FABBRINI A., STEFANI M.L., VADALÀ E. (2011), *La finanza pubblica nel Nord Est: dimensione e principali caratteristiche dell'attività dell'operatore pubblico*, in Banca d'Italia, *L'economia del Nord Est*, «Seminari e convegni», 8, pp. 593-621.

FABBRINI S. (2003), (a cura di), *L'europeizzazione dell'Italia, L'impatto dell'Unione Europea sulle istituzioni e le politiche italiane*, Roma-Bari, Laterza.

FALCON G. (1998), (a cura di), *Lo Stato autonomista, Commento al Decreto legislativo n. 112/1998*, Bologna, il Mulino.

FARGION V. (1997), *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, il Mulino.

FARGION V., MORLINO L., PROFETI S. (2006), (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale. Il caso italiano*, Bologna, il Mulino.

FARNETI P. (1971), *Sistema politico e società civile*, Torino, Giappichelli.

FARNETI P. (1983), *Il sistema dei partiti in Italia*, Bologna, il Mulino.

FAVA T. (2000), *Veneto. Una regione democristiana*, «Istituzioni del federalismo», 3-4, pp. 631-644.

FEDELE M. (1983), (a cura di), *Il sistema politico locale. Istituzioni e società in una 'regione rossa': l'Umbria*, Bari, De Donato.

FELTRIN P. (1987), *Le attività non legislative nel Consiglio regionale del Veneto*, in M. Morisi (a cura di), *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui Consigli regionali*, Milano, F. Angeli, pp. 111-74.

FELTRIN P. (1988), *Regolamentazione politica e sviluppo economico locale. Argomenti a favore di una revisione critica della problematica*, «Strumenti», 1, pp. 51-81.

FELTRIN P., MASET S., DALLA TORRE R., VALENTINI M. (2010), *Crescita economica, infrastrutture e mobilità: la scala sovaregionale e quella infraregionale*, in P. Perulli (a cura di), *Il Veneto*, Milano-Torino, B. Mondadori, pp. 137-230.

FERRANTE M. (1996), *Transizione politica e ruolo delle associazioni imprenditoriali*, «il Mulino», 367, pp. 899-911.

- FERRANTE M., ZAN S. (1994), *Il fenomeno organizzativo*, Roma, NIS.
- FERRARESE P. (1995), *Le iniziative delle Camere di Commercio a sostegno dell'internazionalizzazione delle imprese*, «Oltre il ponte», 50, pp. 134-146.
- FERRARIO F., GOTTARDI G. (1987), *Territorio e servizio sociale*, Milano, Unicopli.
- FERRARIO V., SARDENA A. (2010), *Forme recenti di urbanizzazione nell'area del medio Brenta*, in «Quaderni della Brenta», 1, <http://www.unisky.it/QuaderniDellaBrenta>.
- FERRERA M. (1993), *Modelli di solidarietà. Politica e riforme sociali nelle democrazie*, Bologna, il Mulino.
- FINZI R. (1997) (a cura di), *Storia d'Italia. Le Regioni dall'Unità ad oggi. L'Emilia Romagna*, Torino, Einaudi.
- FITCH R. (1996), *In Bologna, Small Is beautiful*, «The Nation», 13 maggio, p. 18; trad. it. *Se Bologna fosse in Texas*, «Internazionale», 14 giugno, pp. 6-8.
- FLORIDIA A. (2010), *Le subculture politiche territoriali in Italia: epilogo o mutamento?*, in BACCETTI C., BOLGHERINI S., D'AMICO R., RICCAMBONI G. (a cura di), *La politica e le radici*, Torino, Liviana-De Agostini, pp. 61-79.
- FLORIDIA A. (2011), *Tramonto, sopravvivenza o trasformazione? Oltre la "subcultura rossa"*, in L. De Sio (a cura di) *La politica cambia, i valori restano?*, Firenze, Firenze University Press, pp. 13-32.
- FOLGHERAITER F., DONATI P. (a cura di) (1991), *Community care. Teoria e pratica del lavoro sociale di rete*, Trento, Ed. C.S. Erickson.
- FONDAZIONE CORAZZIN (a cura di), (1987), *La società veneta. Rapporto sulla situazione sociale della regione*, Padova, Liviana.
- FONDAZIONE CORAZZIN, IRES VENETO (1996), *La regione Veneto, le politiche regionali e la ricerca economico sociale*, «Oltre il ponte», 1, pp. 128-150.
- FONTANA G.L. (2004), (a cura di), *L'industria vicentina dal Medioevo ad oggi*, Padova, Cleup.
- FORNI F. (1999), *Ricerare i partner*, paper presentato al convegno *Cantiere Nord/Sud. Fare patto in rete*, Modena, 5/7 ottobre.
- FOTIA M. (1999), *Debole come una quercia: il neoliberismo di sinistra*, Bari, Dedalo.
- FRANCO F. (1999), *Azioni positive. Due Regioni a confronto: Veneto ed Emilia Romagna*, Tesi di laurea, Facoltà di Scienze politiche, Università di Padova.

- FRANZINA E. (1980), *Le radici storiche del Veneto bianco*, «Schema», 5, pp. 3-16.
- FRANZINA E. et al. (1974), *Movimento cattolico e sviluppo capitalistico nel Veneto*, Padova, Marsilio.
- FREEMAN G.P. (1985), *National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation*, «Journal of Public Policy», 4, pp. 467-96
- FRESCHI A.C. (1994), *Istituzioni politiche e sviluppo locale nella Terza Italia*, «Sviluppo locale», 1, pp. 71-118.
- FUKUYAMA F. (1995), *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York; trad. it. *Fiducia*, Milano, Rizzoli, 1996.
- GALAN G. (2008), *Il Nord Est sono io*, intervista di P. Possamai, Venezia, Marsilio.
- GALLI G. (1966), *Bipartitismo imperfetto*, Bologna, il Mulino.
- GALLI G. (1968), (a cura di), *Il comportamento elettorale in Italia*, Bologna, il Mulino.
- GALLI G. (1976), *Storia del Partito Comunista Italiano*, Milano, Il Formichiere.
- GALLINO L. (1968), *Personalità e industrializzazione*, Torino, Loescher.
- GANGEMI G. (1994), *La questione federalista. Zanardelli, Cattaneo e i cattolici Bresciani*, Torino, Liviana.
- GANGEMI G., RICCAMBONI G. (a cura di), (1997), *Le elezioni della transizione*, Torino, Utet.
- GAROFOLI G. (1989), *Modelli locali di sviluppo: i sistemi di piccola impresa*, in G. Beccatini (a cura di), *Modelli locali di sviluppo*, Bologna, il Mulino, pp. 75-90.
- GASPARINI M.G. (1999), *Economia globale e politiche di sostegno ai distretti industriali: il caso della provincia di Treviso*, Tesi di laurea, Facoltà di Scienze politiche, Università di Padova.
- GEERTZ C. (1973), *The Interpretation of Cultures*, New York, Basic Book; trad.it. *Interpretazione di culture*, Bologna, il Mulino, 1986.
- GEERTZ C. (1999), *Mondo globale, mondi locali*, Bologna, il Mulino.
- GILBERT M. (1999), *Le leggi Bassanini: una tappa intermedia nella riforma del governo locale*, in D. Hine, S. Vassallo (a cura di), *Politica in Italia, Edizione 1999*, Bologna, il Mulino, pp. 161-80.
- GILLY J.P., PECQUEUR B. (1995), *La dimension locale de la régulation*, in R. Boyer, Y. Saillard (a cura di), *Théorie de la Régulation, l'Etat des Savoirs*, Parigi, La Découverte, pp. 304-312.
- GINSBOURG P. (1995), *Italian Political Culture in Historical Perspective*,

«Modern Italy», 1, pp. 3-17.

GIULIANI M. (1992), *Politiche regolative. Tra scambi e giochi*, in «Rivista Italiana di Scienza politica», 2, pp. 335-74.

GNESI C., SEGRE E., VILLA A. (2010), (a cura di), *Come si vive in Italia. Rapporto QUARS 2010. Indice di Qualità Regionale dello Sviluppo*, in www.sbilanciamoci.org.

GOODWIN M., DUNTAN S., HALFORD S. (1993), *Regulation theory, the local State and the transition of urban politics*, in *Environmental and Planning D: Society and Space*, vol. 11, pp. 67-88.

GRANOVETTER M. (1985), *Economic Action and social Structure: the Problem of Embeddedness*, «American Journal of Sociology», 91, 3, pp. 481-510.

GRASSEN C., RONZON (2005), *Pratiche e cognizione. Note di ecologia della cultura*, Roma, Meltemi.

GRAZIANO P. (2005), *Europeizzazione e politiche pubbliche italiane. Coesione e lavoro a confronto*, Bologna, il Mulino.

GROPPO B., RICCAMBONI G. (1987), (a cura di), *La sinistra e il '56 in Italia e in Francia*, Padova, Liviana.

GROTE J. (2008), *Local Governance and Organized Civil Society: Concepts and Applications*, paper presentato alla conferenza CINEFOGO «New forms of local governance and civil society», Trento, 20-21 giugno.

GURISATTI P. (2005), *I territori produttivi come strumenti di politica regionale. Verso un nuovo modello di politiche per lo sviluppo*, in P. Messina (a cura di), *Una policy per lo sviluppo locale. Il caso della L.r. 8/2003 sui distretti produttivi locali del Veneto*, Padova, Cleup, pp. 33-60.

HIRSCH F. (1976), *Social Limits to Growth*, T.C. Found; trad. it. *Limiti sociali allo sviluppo*, Milano, Bompiani, 1981.

HIRSCHMAN A.O. (1974), *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge Mass., Harvard University Press; trad. it. *Lealtà, defezione, protesta*, Milano, Bompiani, 1982.

HOFFMANN A., LEONE M. S. (1998), *Patti territoriali e turismo rurale: come usare in modo corretto una risorsa preziosa*, in R. Capello, A. Hoffmann, (a cura di), *Sviluppo urbano e sviluppo rurale tra globalizzazione e sostenibilità*, Milano, F. Angeli, pp. 375-402.

HOOGHE L. (1995), *Subnational Mobilisation in the European Union*, EUI Working Papers, 6.

HOOGHE L. (1996), (eds.), *Cohesion Policy and European integration: Building multi-level governance*, Oxford, Oxford University Press.

HOOGHE L., KEATING M., (1994), *The politics of European Union*

regional policy, in «Journal of European Public Policy», 1, pp. 367-393.

HOOGE L., MARKS G. (2001), *Multi-level governance and European integration*, Oxford, Rowman & Littlefield.

INGLEHART R. (1977), *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton, Princeton University press; trad. it. *La rivoluzione silenziosa*, Milano, Rizzoli, 1983.

INGLEHART R. (1990), *Culture Shift In Advanced Industrial Society*; trad. it., *Valori e cultura politica nella società industriale avanzata*, Torino, Liviana, 1993.

INGOLD T. (2001), *Ecologia della cultura*, trad. it. a cura di C. Grasseni e F. Ronzon, Roma, Meltemi.

IRSEV (1976), *Quaderni del Piano territoriale regionale di coordinamento del Veneto*, Venezia, Regione Veneto, 1976-79.

ISAP-ARCHIVIO (1983), *La regionalizzazione*, Milano, Giuffrè Ed.

ISNENGHI M., LANARO S. (1978), (a cura di), *La Democrazia Cristiana dal fascismo al 18 aprile*, Marsilio, Venezia.

ISTAT (1997), *I sistemi locali del lavoro 1991*, «Argomenti», 10, Roma.

ISTAT (2005), *I sistemi locali del lavoro. Censimento 2001. Dati definitivi*, a cura di A. Orasi e F. Sforzi, <http://censimenti.istat.it>

ISTITUTO G. TAGLIACARNE – CENSIS SERVIZI (1992), *Distretti e aree di concentrazione di piccole imprese: i risultati di una indagine sul campo*, Roma (mimeo).

JORI F. (2009), *Treviso e Vicenza: storie diverse e parallele della regolazione politica dalla DC alla Lega*, in P. Messina (a cura di), *Innovazione e sostenibilità: modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, Cleup, pp. 167-176.

JORI F. (2008), *Nord Est: una città preterintenzionale. Dall'incubo di un policentrismo andato a male al sogno di un sistema a rete: le due varianti del campanile*, in P. Messina (a cura di), *Reti di impresa e reti di città*. Padova, Cleup, pp. 77-86.

KANTOR P. (2010), *The Coherence of Disorder: A Realist Approach to the Politics of City Regions*, «Polity», 42, 4, pp. 434-460.

KAPP K. W. (1991), *Economia e ambiente. Saggi scelti*, a cura di A.G. Calafati, Ancona, Otium.

LA FORGIA A. (1997), *Introduzione a Atti del seminario regionale, Pianificazione dello sviluppo e programmazione negoziata. Attuazione dei programmi speciali d'area*. Regione Emilia Romagna, Bologna, 15 dicembre.

LA PALOMBARA J. (1967), *Clientela e parentela*, Milano, Comunità.

- LA SPINA A., MAJONE G. (2000), *Lo Stato regolatore*, Bologna, il Mulino.
- LAMPERTICO F., LUZZATTI L., MESSEDAGLIA A., MORPURGO E., a cura di G. Gangemi (2000), *La linea veneta del federalismo*, Roma, Ed. Gangemi.
- LANARO S. (1976), *Società e ideologia nel Veneto rurale (1866-1898)*, Roma, Ed. di Storia e letteratura.
- LANARO S. (1984), (a cura di), *Storia d'Italia. Le regioni dall'Unità ad oggi. Il Veneto*, Torino, Einaudi.
- LANZALACO L. (1995), *Istituzioni, organizzazioni, potere. Introduzione all'analisi istituzionale della politica*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- LANZALACO L. (1998), *Istituzioni nazionali, locali e modelli di sviluppo*, «Sviluppo locale», 7, pp. 33-49.
- LANZALACO L. (1999), *Tra micro e macro. Il ruolo delle istituzioni intermedie negli ordini regolativi*, in A. Arrighetti, G. Seravalli (a cura), *Istituzioni intermedie e sviluppo locale*, Roma, Donzelli, pp. 3-23.
- LANZALACO L. (2008), *Sviluppo locale, istituzioni intermedie e sostenibilità: considerazioni a partire dal caso Marchigiano*, in «Quaderni del CRIAPI», 2, pp. 37-42.
- LANZALACO L. (2009), *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili*, in P. Messina (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, Cleup, pp. 177-190.
- LANZALACO L. LEBORGNE D., LIPIETZ A. (1991), *Two Social Strategies in The Production of New Industrial Spaces*, in G. Benko, M. Dunford (a cura di), *Industrial Change and Regional Development. The Transformation of New Industrial Spaces*, Londra, Belhaven, pp. 27-50.
- LE GALÈS P. (1998), *La Nuova Political Economy delle città e delle Regioni*, «Stato e Mercato», 52, pp. 53-91.
- LE GALÈS P. , LEQUESNE C. (1998), *Regions in Europe*, New York, Routledge.
- LEGACOO EMILIA-ROMAGNA (1999), *Nord-Sud. La cooperazione Legacoop dell'Emilia Romagna e il Mezzogiorno*, I quaderni 14, Bologna Editrice Emilia Romagna.
- LEONARDI R., NANETTI R.Y. (1991), (a cura di), *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia Romagna*, Milano, F. Angeli.
- LEONARDI R. (1991), *Sviluppo politico istituzionale, 1970-1990*, in R. Leonardi, R.Y. Nanetti (a cura di), *Le regioni e l'integrazione europea: il caso Emilia Romagna*, Milano, F. Angeli, pp. 24-56.
- LEVI M. (1988), *Teoria dello Stato predatore*, Milano, Comunità.
- LIGUORO L. (2011), *Europeizzazione 'soft'. Come cambiano le politiche*

migratorie nelle Regioni italiane? I casi del Trentino e del Veneto, in P. Messina (a cura di) *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Padova, Cleup, pp. 163-196.

LIVERTA L., ZAGATO F. (2009), *Innovazione e sostenibilità nella Marca trevigiana*, in P. Messina (a cura di) *Innovazione e sostenibilità: modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, Cleup, 127-142.

LOVATO S. (2007), *Governance europea e regolazione dello sviluppo locale: le politiche per i sistemi produttivi della Regione del Veneto*, Tesi di laurea magistrale in *Politiche dell'Unione Europea*, Università di Padova.

LOWI T. J. (1872), *Four System of Policy, Politics and Choice*, «Public Administration Review», 4, pp. 290-310.

LOWI T. J. (1964), *American Business Public Policy, Case-Studies and Political Theory*, «World Politics», 4, pp. 677-715.

MAGNAGHI A. (1991), (a cura di), *Il territorio dell'abitare. Lo sviluppo locale come alternativa strategica*, Milano, F. Angeli.

MANICARDI C. (1997), *Rapporto sul monitoraggio dell'offerta di ricerca e innovazione tecnologica presente nella Regione Emilia-Romagna*, documento reperito nel sito web www.almone.stat.unibo.it/vernehtml/servizi/report. (20 marzo 2000).

MARCATO G. (1998), *I modelli di sviluppo del settore industriale del nord Italia*, Atti della XIX Conferenza Italiana di Scienze Regionali, 2.

MARCH J.G., OLSEN J.P. (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York. The Free Press; trad. it. *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Bologna, il Mulino, 1992.

MARCH J.G., OLSEN J.P. (1995), *Democratic Governance*, New York, The Free Press; trad. it. *Governare la democrazia*, Bologna, il Mulino, 1997.

MARINI D. (2012), (a cura di), *La grande trasformazione: 1991-2011 vent'anni di Nord Est*, Padova, Ed. Messaggero.

MARIUCCI L. (1996), *Per una repubblica federale italiana*, in L. Mariucci et. al., *Il federalismo preso sul serio. Una proposta di riforma per l'Italia*, Bologna, il Mulino, pp. 13-60.

MARTELLI D. (2000), *Emilia Romagna. Partito predominante e stabilità*, «Le istituzioni del federalismo», 3-4, pp. 675-687.

MARTELLO E. (1998), *Interventi a sostegno della competitività e dell'innovazione nelle PMI dei distretti industriali*, Tesi di Laurea, Facoltà di Scienze politiche, Università di Torino.

- MAYNTZ R. (1990), *Regioni e rappresentanza degli interessi: il caso tedesco*, «Stato e mercato», 29, pp. 201-223.
- MAYNTZ R. (1999), *La teoria della Governance: sfide e prospettive*, «Rivista italiana di scienza politica», 1, pp. 3-21.
- MAZZARO R. (2012), *I padroni del Veneto*, Bari-Roma, Laterza.
- MAZZONIS D. (1997), *Il nuovo ruolo di ERVET in Emilia Romagna*, in F. Pyke, G. Becattini, W. Sengenberger (a cura di), *Distretti industriali e cooperazione fra imprese in Italia*, Firenze, Quaderni di Studi e Informazioni, Banca Toscana, 34, pp. 187-205.
- MELUCCI A. (1984), (a cura di), *Altri codici*, Bologna, il Mulino.
- MENY Y., THOENIG J.C. (1989), *Politiques publiques*, Parigi, Presses Universitaires de France; trad. it. *Le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino, 1996.
- MESSINA P. (1997), *Persistenza e mutamento nelle subculture politiche territoriali*, in G. Gangemi, G. Riccamboni (a cura di), *Le elezioni della transizione*, Torino, UTET, pp. 19-55.
- MESSINA P. (1998a), *Opposition in Italy in the 90s, Local Political Cultures and the Northern League*, in «Government and Opposition», 3, pp. 462-478.
- MESSINA P. (2003), *Quale governance europea?*, in P. Messina (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci, pp. 146-258.
- MESSINA P. (2004), *The Role of the European Union in Local Development: an Explorative Study of the Veneto Region in North-east Italy*, in P. Messina (ed.), *EU enlargement. Borders, Boundaries and Constraints*, Padova, Cleup, pp. 117-132.
- MESSINA P. (2005a), (a cura di), *Una policy regionale per lo sviluppo locale. Il caso della L.r. 8/2003 per i distretti produttivi del Veneto*, Padova, Cleup.
- MESSINA P. (2005b), *Temi di ricerca sulle culture di governo locali e politiche per lo sviluppo*, in «Rivista italiana di scienza politica», 1, pp. 107-134.
- MESSINA P. (2006a), *Culture politiche locali e comparazione per contesti: un approccio ecologico all'analisi dei sistemi politici locali*, in C. Grasseni (a cura di) *Antropologia ed epistemologia per lo studio della contemporaneità*. «Quaderni del CE.R.CO.», 2, Rimini, Guaraldi, pp. 77-96.
- MESSINA P. (2006b), *Alla ricerca di un modello perduto? Delocalizzazione e internazionalizzazione in Romania nel contesto dell'Europa allargata. Il caso del Veneto*, in AGFOL (a cura di), *Distretti produttivi e conoscenza. Il capitale umano risorsa strategica per l'economia del Veneto tra innovazione, internazionalizzazione e delocalizzazione*, Venezia, Marsilio, pp. 41-58.

MESSINA P. (2007a), *Quali politiche per lo sviluppo locale? Un dibattito ancora aperto* in «Scienze regionali», 1, pp. 129-133.

MESSINA P. (2007b), *Oltre il "Modello Veneto": crisi e trasformazioni di un modo di regolazione dello sviluppo locale*, in «Venetica», pp. 113-172.

MESSINA P. (2008a), (a cura di), *Reti di impresa e reti di città. Scenari evolutivi sostenibili per il Nord Est*, Padova, Cleup.

MESSINA P. (2008b), *Modi di regolazione e modi di sviluppo. Politiche per i sistemi locali di piccola impresa e comparazione per contesti*, in V. Borghi, F. Chicchi (a cura di), *Le istituzioni dello sviluppo: questioni e prospettive a confronto*, «Sociologia del Lavoro», 109, Milano, F. Angeli, pp. 155-167.

MESSINA P. (2009a), (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, Cleup.

MESSINA P. (2009b), (a cura di), *La Cooperazione nella Marca Trevigiana del Terzo Millennio: scenari evolutivi sostenibili*, Padova, Associazione M.A.S.TER., in <http://polisdoc.cab.unipd.it>

MESSINA P. (2009c), *Dalla città diffusa alla città compatta? Per una governance integrata di area vasta*, in D. Marini, S. Oliva (a cura di), *Nord Est 2009. X Rapporto sulla società e l'economia*, Venezia, Marsilio, pp. 433-444.

MESSINA P. (2009d), *Innovazione creativa e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, in P. Messina (a cura di) *Innovazione e sostenibilità*, Padova, Cleup, pp. 201-213.

MESSINA P. (2009e), (a cura di), *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, Cleup.

MESSINA P. (2011a), (a cura di), *Innovare la tradizione. Europeizzazione e governance regionale: il caso del Veneto a confronto*, Padova, Cleup.

MESSINA P. (2011b), *L'IPA come strumento di governance dei processi di sviluppo territoriale multilivello e multi-attore del Veneto*, materiali di studio della II Conferenza IPA, 8 giugno, Venezia.

MESSINA P. (2012a), *Percorsi di analisi di Scienza politica*, Padova, Cleup.

MESSINA P. (2012b), (a cura di), *Formare per trasformare. La formazione continua come bene comune per lo sviluppo locale*, Padova, Padova University Press.

MESSINA P. (2012c), *Interpretare la governance dello sviluppo locale. Modi di regolazione e produzione di beni collettivi per la competitività: per una tipologia*, Convegno nazionale SISP, Università di Roma Tre, 13-15 settembre.

MESSINA P. BUSATTO C. (2011), *L'impatto dell'europeizzazione sul modo di regolazione dello sviluppo locale in Veneto*, in P. Messina (a cura di), *Innovare la tradizione*, Padova, Cleup, pp. 41-62.

MESSINA P. , ALMAGISTI M. (2005), *Cultura politica e capitale sociale. Teoria e ricerca empirica negli studi sul caso italiano*, Convegno nazionale SISP, Università di Cagliari, 21-23 settembre.

MESSINA P. , BACCETTI C., (2009), *Come cambia la politica locale*, C. Baccetti, P. Messina (a cura di), *L'eredità. Le subculture politiche della Toscana e del Veneto*, Torino, De Agostini- Liviana, pp. 86-137.

MESSINA P. , GALLO L., PARISE N. (2011), *La sostenibilità politica-istituzionale: il caso studio dell'IPA del Camposampierese*, in «Economia e Società Regionale», 3, pp. 61-74

MESSINA P. , GOTTARDO E. (2008), *Politiche europee per lo sviluppo rurale: South West England e Veneto a confronto*, paper presentato al convegno della SISP, Università di Pavia, 4-5 settembre.

MESSINA P. , MARELLA A. (2006), (a cura di), *Eco dai monti. Politiche per le aree montane a confronto*, Padova, Cleup.

MESSINA P. , RICCAMBONI G., (1999), *Regolazione politica e sviluppo locale. I casi del Veneto e dell'Emilia Romagna*, «Osservatorio Veneto», 3, pp. 5-12.

MESSINA P. , RICCAMBONI G., SOLARI S. (1999), *Sviluppo economico e regolazione politica nelle aree di piccola impresa: un'analisi comparata tra Veneto ed Emilia Romagna*, «Sviluppo locale», 12, pp. 44-78.

MESSINA P. , SALVATO M. (2007), (a cura di), *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di aree vaste a confronto*, Padova, Cleup.

MESSINA P. , SOLARI S. (1998), *Institution and Local Subcultures in Economic Development in North-East Italy: a Comparative Analysis*, Conferenza annuale dell'EAEPE, Lisbona, 5-8 Novembre.

MESSINA P. , VANIN G. (2009), *Misurare la sostenibilità dello sviluppo: nuovi indicatori e nuove pratiche*, in P. Messina (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova, Cleup, pp. 39-64.

MIANI E. (1997), *Le variabili politiche dello sviluppo locale. I casi del Veneto e dell'Emilia Romagna*, Tesi di laurea, Facoltà di Scienze politiche, Università di Padova.

MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (2000), *I Patti territoriali. Uno strumento di sviluppo locale*, Roma.

MIOTELLO (2012), Tesi di laurea magistrale in Politiche dell'UE, *Politiche dell'UE per lo sviluppo regionale 2007-2013: il caso del Veneto*, Facoltà di

Scienze politiche, Università di Padova.

MISTRI M. (1995), *Distretti industriali e ruolo dei governi locali*, «Studi di economia e diritto», pp. 563-573.

MISTRI M. (1996), *Il Veneto e il traffico di perfezionamento passivo nel settore tessile-abbigliamento-calzaturiero*, «Economia e società regionale», 3, pp. 24-48.

MISTRI M. (1997), *Distretti industriali e competenza comunicativa come processo autopoietico*, in E. Benedetti, M. Mistri, S. Solari (a cura di), *Teorie evolutive e trasformazioni economiche*, Padova, Cedam, pp. 143-59.

MOCELLIN S. (1999), *L'afasia della politica. Rappresentanza degli interessi e regolazione politica in Veneto*, Tesi di laurea, Facoltà di Scienze politiche, Università di Padova.

MOORE B. (1966), *Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Beacon Press, Boston; trad. it. *Le origini sociali della dittatura e della democrazia*, Torino, Einaudi, 1969.

MORISI M. (1987), (a cura di), *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui Consigli regionali*, Milano, F. Angeli.

MORISI M. (1989), *Partiti, organizzazioni politiche e Regioni in Italia. I termini del problema*, «il Mulino», 3, pp. 494-515.

MORLINO L. (2008), *Democrazie tra consolidamento e crisi. Partiti, gruppi e cittadini nel Sud Europa*, Bologna, il Mulino.

MUTTI A. (1983), *Stato e scambio politico*, Roma, Ed. Lavoro.

MUTTI A. (1994), *I sentieri dello sviluppo*, «Rassegna Italiana di Sociologia», 1, pp. 109-20.

MUTTI A. (1998), *Capitale sociale e sviluppo. La fiducia come risorsa*, Bologna, il Mulino.

NEGRI N., SCIOLLA L. (a cura di), (1996), *Il paese dei paradossi. Le basi sociali della politica in Italia*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.

NORTH D. C. (1981), *Structure and Change in Economic History*, New York, Norton.

NORTH D. C. (1990a), *Institutions, Institutional Change And Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press; trad. it. *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Bologna, il Mulino, 1994.

NORTH D. C. (1990b), *A Transaction Cost Theory of Politics*, «Journal of Theoretical Politics», 2, pp. 335-67.

OCSE (1995), *Control and Management of Government Regulation*, Paris, Ocse, Serie Puma, 9.

- OHMAE K. (1996), *La fine dello Stato-Nazione. L'emergere delle economie regionali*, Milano, Baldini & Castoldi.
- OLSON M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Mass., Harvard University Press; trad. it. *La logica dell'azione collettiva*, Milano, Feltrinelli, 1983.
- OSSERVATORIO DEL MERCATO DEL LAVORO DELL'EMILIA-ROMAGNA (1989), *Rapporto annuale*, Milano, F. Angeli.
- OSSERVATORIO SUL FENOMENO DELL'IMMIGRAZIONE STRANIERA IN EMILIA-ROMAGNA (2012), *L'immigrazione straniera in Emilia-Romagna. Dati 2010*, Bologna, Cleub.
- OSTROM E. (2006), *Governare i beni collettivi*, Venezia, Marsilio.
- PACI M. (1996), *Ceti emergenti, aree territoriali e mobilitazione politica*, in N. Negri, L. Sciolla (a cura di), *Il paese dei paradossi. Le basi sociali della politica in Italia*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, pp. 229-251.
- PACINI M. (1994), *Scelta federale e unità nazionale*, Torino, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli.
- PANEBIANCO A. (1982), *Modelli di partito*, Bologna, il Mulino.
- PANSA G. (1975), *Bisaglia. Una carriera democristiana*, Milano, Sugarco.
- PARKER S. (1996), *Political Identities*, in D. Forgacs, R. Lumley (a cura di), *Italian Cultural Studies. An Introduction*, Oxford, Oxford University Press, pp. 107-128.
- PARRI L. (1993), *Due regioni per la piccola impresa. Le politiche per l'innovazione tecnologica in Emilia Romagna e Rhone-Alpes*, Milano, F. Angeli.
- PASINATO V. (2008), *Politiche giovanili e servizio Informagiovani. Dai principi europei al caso specifico del Comune di Vicenza*, Tesi di laurea specialistica in politiche dell'Unione europea, Università di Padova, in <http://polisdoc.cab.unipd.it/tesi>
- PASQUINO G. (1992), *Introduzione all'edizione italiana*, in J.G. March, J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York. The Free Press; trad. it. *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, Bologna, il Mulino, 1992, pp. 9-18.
- PASQUINO G. (1994), *La politica eclissata dalla tradizione civica*, «Polis», 2, pp. 307-313.
- PASQUINO G. (1996), *Lo stato federale*, Milano, Il Saggiatore.
- PASQUINO G. (1999), *Autopsia della Bicamerale*, in D. Hine, S. Vassallo (a cura di), *Politica in Italia, Edizione 1999*, Bologna, il Mulino, pp. 117-38.
- PASSIGLI S. (1987), *Le Assemblies nell'esperienza regionale. Conclusioni*

e questioni aperte, in M. Morisi (a cura di), *Regioni e rappresentanza politica. Questioni e materiali di ricerca sui Consigli regionali*, Milano, F. Angeli, pp. 237-53.

PELLIZZONI L. (1998), *Conoscenza, deliberazione e cooperazione*, «Rassegna italiana di sociologia», 4.

PERULLI P. (1997), *Verso un nuovo regionalismo in Europa*, «Economia e Società», 3, pp. 33-43.

PERULLI P. (1993), (a cura di), *Globale/locale. Il contributo delle scienze sociali*, Milano, F. Angeli.

PERULLI P. (1995), *Stato, regioni, economie di rete*, «Stato e Mercato», 44, pp. 231-259.

PERULLI P. (1998), (a cura di), *Neoregionalismo. L'economia-arcipelago*, Torino, Bollati-Boringhieri.

PERULLI P. (2000), *La città delle reti. Forme di governo nel post-fordismo*, Torino, Bollati Boringhieri.

PERULLI P. (2007), *Verso una città delle reti?*, in P. Messina, M. Salvato (a cura di), *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di aree vaste a confronto*, Padova, Cleup, pp. 31-42.

PERULLI P. (2010a), *Il Nord visto dal Veneto: verso la città-regione globale*, in P. Perulli (a cura di), *Il Veneto*, Milano-Torino, B. Mondadori, pp. VII-XIX.

PERULLI P. (2010b), (a cura di), *Il Veneto*, Milano-Torino, Bruno Mondadori.

PERULLI P., PICHIERRI A. (2010), (a cura di) *La crisi italiana nel mondo globale. Economia e società del Nord*, Torino, Einaudi.

PIATTONI S. (2005), *La governance multi-livello: sfide analitiche, empiriche, normative*, in «Rivista italiana di scienza politica», 3, pp. 417-446.

PIAZZA S. (1998), *Il ruolo del comitato delle regioni nella costruzione del regionalismo europeo*, Padova, Libreria Progetto.

PICHIERRI A. (2001), *Concertazione e sviluppo locale*, «Stato e Mercato», 2, pp. 237-266.

PICHIERRI A. (2002), *La regolazione dello sviluppo locale. Attori, strategie, strutture*, Bologna, il Mulino.

PINELLI C. (1996), *I progetti di revisione del titolo V della Costituzione e il federalismo d'esecuzione*, «Le regioni», 24, pp. 215-29.

PISELLI F. (a cura di), (1995), *Reti. L'analisi di network nelle scienze sociali*, Roma, Donzelli.

- PISELLI F. (2005), *Capitale sociale e società civile nei nuovi modelli di governance*, «Stato e Mercato», 75, pp. 455-485.
- PIZZETTI F. (1998), *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, Giappichelli.
- PIZZORNO A. (1966), *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, «Quaderni di Sociologia», 3-4, pp. 235-287.
- POGGI G. (1982), *Il partito e le amministrazioni locali. Il caso dell'Emilia*, in M. Ilardi, A. Accornero (a cura di), *Il partito Comunista Italiano. Struttura e storia dell'organizzazione 1921/1979*, Milano, Feltrinelli.
- POGGI G. (1968), (a cura di), *L'organizzazione del PCI e della DC*, Bologna, il Mulino.
- POLANYI K. (2001), *The Great Transformation*. New York: Beacon Press (originally published in 1944).
- POZZA E. (1999), *Cultura imprenditoriale e cultura politica. Un'indagine su Bassano*, Tesi di laurea, Facoltà di Scienze politiche, Università di Padova.
- PROFETI S., (2006a) *La politica di coesione in Europa*, in Fargion V., Morlino L., Profeti S. (a cura di), *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, il Mulino, pp. 63-92.
- PROFETI S., (2006b), *Le regioni italiane a Bruxelles. Canali e strategie di attivazione*, in Fargion V., Morlino L., Profeti S. (a cura di) *Europeizzazione e rappresentanza territoriale: il caso italiano*, Bologna, il Mulino, pp. 287-331.
- PROFETI S. (2010), *Il potere locale tra politica e politiche. Il mosaico della governance nell'area vasta fiorentina*, Soveria Mannelli, Rubettino.
- PRONTERA A., BUSATTO C. (2008), (a cura di), *L'impatto dell'UE sulle istituzioni e le politiche regionali: una comparazione tra Marche e Veneto*, Macerata-Padova, REsviluppo e Associazione MASTER, in www.RFSviluppo.it/progetti
- PYKE F., BECATTINI G., SENGENBERGER W. (1991), (a cura di), *Distretti industriali e cooperazione fra imprese in Italia*, «Quaderni di Studi e Informazioni», Banca Toscana, n. 34, Firenze.
- PUTNAM R. D., LEONARDI R., NANETTI R.Y. (1985), *La pianta e le radici*, Bologna, il Mulino.
- PUTNAM R. (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Milano, Mondadori.
- RADAELLI C.M., (2000), *Whiter Europeization? Concept Stretching and Substantive Change*, in "European Integration Online Paper", (EIOP), 4, 8, <http://eiop.or.at/eiop/texte>

RADAELLI C.M. (2002), *The Omc. A New Governance Architecture for the European Union?*, paper presentato al Master *Regolazione politica dello sviluppo locale*, Università di Padova, 10 maggio.

RADAELLI C., SILVA F. (1998), *Le parole chiave della regolazione*, in CER/IRS (a cura di), *Competitività e regolazione*, Nono rapporto sull'industria e la politica industriale italiana, Bologna, il Mulino, pp. 137-173.

RAFFAELLI R. (1997), *Procedure attuative dei programmi speciali d'area*, in *Pianificazione dello sviluppo e programmazione negoziata. Attuazione dei programmi speciali d'area*. Atti del seminario regionale, Regione Emilia Romagna, Bologna, 15 dicembre.

RAMELLA F. (2005), *Cuore rosso? Viaggio politico nell'Italia di mezzo*, Roma, Donzelli.

RASI CALDOGNO A. (2005), *La nuova programmazione regionale come fattore di competitività territoriale*, F. Panozzo (a cura di), *Pubblica amministrazione e competitività territoriale. Il management pubblico per la governance locale*, Milano, F. Angeli, pp. 217- 234.

REGALIA I. (1997), *Relazioni industriali a livello regionale*, in I. Regalia (a cura di), *Regioni e relazioni industriali in Europa: potenzialità e limiti di un livello intermedio di regolazione sociale*, Milano, F. Angeli, pp. 13-24.

REGALIA I. (1997), (a cura di), *Regioni e relazioni industriali in Europa: potenzialità e limiti di un livello intermedio di regolazione sociale*, Milano, F. Angeli.

REGINI M. (2000), *Modelli di capitalismo*, Bari-Roma, Laterza

REGINI M. (1992), (a cura di), *La sfida della flessibilità*, Milano, F. Angeli.

REGIONE DEL VENETO – Giunta Regionale, *Veneto in cifre 1992*, Documentazione Statistica, Supplemento alla rivista bimestrale *Il diritto della Regione*, Venezia.

REGIONE DEL VENETO - Giunta Regionale - Settore Secondario (2000), *Attività della Giunta Regionale. Periodo 1995-1999*, Venezia.

REGIONE DEL VENETO (2005), *I Patti territoriali nella Regione del Veneto. Informazioni, attività, iniziative imprenditoriali ed interventi infrastrutturali*, Direzione programmazione, Venezia.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA (1986), *Schema di Piano Territoriale Regionale*, Bologna.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA (1997), *Pianificazione dello sviluppo e programmazione negoziata. Attuazione dei Programmi Speciali d'Area*, Atti del seminario regionale, Assessorato Programmi d'Area Qualità edilizia, Bologna, 15 dicembre.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA (1999a), *Crescita, qualità e innovazione delle imprese e del lavoro in Emilia-Romagna*, Programma triennale per le attività produttive industriali per gli anni 1999-2001, Bologna, novembre.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA (1999b), *La Regione globale*, Bologna.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA (2000), *La Regione del 2000. I Programmi Speciali d'Area*, Bologna.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA (2005), *Statuto della Regione Emilia-Romagna*, L.r. 31 marzo 2005, n.13

REGIONE EMILIA-ROMAGNA (2007), *Dup – Documento Unico di Programmazione. La politica regionale unitaria 2007-2013*, Presidenza della Giunta regionale, Bologna.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA (2010), *Rapporto 2010 sui Programmi speciali d'Area*, Direzione programmazione, Servizio Intese istituzionali e Programmi speciali d'area, Bologna.

REGIONE EMILIA-ROMAGNA (2010), *Piano territoriale regionale dell'Emilia-Romagna. Programmazione strategica, reti istituzionali e partecipazione*, 3, Servizio programmazione territoriale e sviluppo della montagna, Bologna.

REGIONE DEL VENETO (2012), *Statuto regionale del Veneto*, L.r. statutaria 17 aprile 2012, n. 1.

REGONINI G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, il Mulino.

REVELLI M. (1995), *Economia e modello sociale nel passaggio tra fordismo e toyotismo*, in P. Ingrao, R. Rossanda (a cura di), *Conversazioni di fine secolo*, Milano, Manifesto Libri, pp. 161-224.

RICCAMPONI G. (1988), *La Regione Veneto. Le relazioni fra amministrazione e partiti*, in ISAP - Archivio – Nuova serie 5, Milano, Giuffrè Ed.

RICCAMPONI G. (1992), *L'identità esclusa. Comunisti in una subcultura bianca*, Torino, Liviana.

RICCAMPONI G. (1999), *Territorio e consenso. I mutamenti della geografia elettorale del Veneto fra il 1919 e il 1948*, «Quaderni dell'Osservatorio Elettorale», 42, pp. 51-75.

RICCAMPONI G. (2007), *Le culture politiche al voto (1994-2006): il Veneto tra localismo e crisi di integrazione politica*, «Venetica», 16, 7-30.

RICCAMPONI G., BACCETTI C. (2009), *Le culture politiche al voto (1992-2008)*, in C. BACCETTI, P. MESSINA, (a cura di), *L'eredità. Le subculture politiche della Toscana e del Veneto*, Torino, DeAgostini- Liviana, pp. 43-85.

RICCONE P. (1999), *Il patto territoriale dell'Appennino Centrale:*

concertazione, consenso e innovazione. Un'analisi di processo, in «Il Nuovo Governo Locale», 3, pp. 95-118.

RICCONE P. (2002), *Programmazione negoziata e sviluppo locale: tre patti a confronto*, «Rivista Italiana di Politiche Pubbliche», 2, pp. 89-128.

RIVIÈRE C. (1998), *Les litugies politiques*, Paris, Presses Universitaires de France ; trad. it. *Liturgie politiche. Ritualità e simbolismo religioso di regimi, partiti e movimenti*, Como, RED Edizioni, 1998.

ROKKAN S. (1970), *Citizens, Elections, Parties*, Universitetsvorlaget, Oslo, trad. it. *Cittadini, elezioni e partiti*, Bologna, il Mulino, 1983.

ROTELLI E. (1974), (a cura di), *Regioni, forze politiche e forze sociali. Indagine sulla stampa 1960-'62 e 1968-'70*, Roma, Officina Edizioni.

RUGGE F. (1997), *Le leggi 'Bassanini': continuità e innovazioni del riformismo amministrativo*, «il Mulino», 4, pp. 717-726.

RULLANI E. (1994), *Piccole imprese e politica industriale. I nodi prossimi venturi*, «Oltre il ponte», 47, pp. 5-39.

RULLANI E. (1997), *Riforma delle istituzioni e sviluppo locale*, in *Incontri pratesi sullo sviluppo locale*, Artimino, 15-19 settembre.

RULLANI E. (1998), *Internazionalizzazione e nuovi sistemi di governance nei sistemi produttivi locali*, in G. Corò, E. Rullani (a cura di), *Percorsi locali di industrializzazione. Competenze e autoorganizzazione nei distretti industriali del Nord-Est*, Milano, F. Angeli, pp. 19-55.

RULLANI E. (2006), *Dove va il Nordest. Vita morte e miracoli di un modello*, Venezia, Marsilio.

RULLANI E. (2008), *Sostenibilità e senso. Per re-inventare le ecologie dello spazio locale-globale*, in P. Messina (a cura di), *Reti di impresa e reti di città*, Padova, Cleup, pp. 23-62.

RULLANI E. (2010), *Modernità sostenibile. Idee, filiere e servizi per uscire dalla crisi*, Venezia, Marsilio.

RULLANI E. (2011), *Produzione sostenibile: la nuova stella polare per navigare (a vista) nel mare della crisi*, in «Economia e Società Regionale», 3, pp. 5-21.

RULLANI E. (2012), *Beni comuni: il nuovo motore dello sviluppo*, in P. Messina (a cura di), *Formare per tras-formare. La formazione continua come bene comune per lo sviluppo locale*, Padova, Padova University Press, pp. 9-31.

RULLANI E., ROMANO L. (1998a), (a cura di), *Il postfordismo. Idee per il capitalismo prossimo venturo*, Milano, Etas Libri.

RUMIZ P. (1997), *La secessione leggera. Dove nasce la rabbia del profondo Nord*, Roma, Editori Riuniti.

- SABBATINI M. (1961), *Profilo storico dei clericali veneti (1866-1913)*, Padova, Amicucci.
- SABEL C., ZEITLIN J. (1985), *Historical alternatives to mass production: Politics, markets and technology in Nineteenth century industrialization*, «Past and Present», August.
- SALVATO M. (1988), *Un approccio organizzativo all'analisi delle politiche pubbliche*, «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», 1, pp. 71-116.
- SAPELLI G. (1986), *Comunità e mercato. Socialisti, cattolici e 'governo economico municipale' agli inizi del XX secolo*, Bologna, il Mulino.
- SAPELLI G., CANOVI A., BERTINI S., SEZZI A. (1999), *Terra di imprese. Lo sviluppo industriale di Reggio Emilia dal dopoguerra a oggi*, Parma, Pratiche.
- SARTORI G. (1982), *Teoria dei partiti e caso italiano*, Milano, Sugarco.
- SCAMUZZI S. (1987), *Omogeneità ed eterogeneità sociale concettualizzate*, in S. Scamuzzi (a cura di), *Modernizzazione ed eterogeneità sociale. Il caso piemontese*, Milano, F. Angeli, pp. 13-26.
- SCAVO E. (1987), *Patto territoriale per Ferrara*, paper presentato al convegno *Cantiere Nord/Sud. Fare patto in rete*, Modena, 5/7 ottobre.
- SCHÖN D.A. (1989), *L'intervento pubblico sulle reti sociali informali*, «Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione», 1, pp. 3-47.
- SCLAVI M. (2000), *Arte di ascoltare e mondi possibili: come si esce dalle cornici di cui siamo parte*, Milano-Torino, B. Mondadori.
- SCIMENI G. (1994), *Pianificazione urbana e sviluppo sostenibile*, in F. BONACCI, R. CAMAGNI, *Tra città e campagna: periurbanizzazione e politiche territoriali*, Bologna, il Mulino, pp. 113-24.
- SCIOLLA L. (1997), *Italiani. Stereotipi di casa nostra*, Bologna, il Mulino.
- SCIPIONI A., POLLINI V., MAZZI A., BOVE A., NIERO M. (2011), *L'approccio ambientale e urbanistico-territoriale alla sostenibilità*, in «Economia e Società Regionale», 3, pp. 75-85.
- SCOTT J. (1997), *L'analisi delle reti sociali*, Roma, NIS.
- SCOTT A. J. (2001), (ed), *Global City-Regions: Trends, Theory Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- SECCHI B. (1996), *Veneto e Friuli Venezia Giulia*, in A. Clementi A., G. Dematteis, P. C. Palermo (a cura di), *Le forme del territorio italiano. II - Ambienti insediativi e contesti locali*, Bari, Laterza, pp. 125-167.
- SEGRE G., VIGNERI A. (1980), *Governo regionale e amministrazione locale. La Regione Veneto in due legislature*, Padova, Marsilio.

- SERAVALLI G. (1999), *Teatro regio, teatro comunale: società, istituzioni e politica a Modena e a Parma*, Catanzaro, Meridiana Libri.
- SFORZI F. (1992), *L'individuazione dei distretti industriali di piccole imprese*, «Il Ponte», 4, pp. 49-56.
- SFORZI F. (1997a), *Introduzione* a ISTAT, *I sistemi locali del lavoro 1991*, Roma, «Argomenti», 10.
- SFORZI F. (1997b), *Il cambiamento economico nel sistema urbano italiano*, in G. Dematteis, P. Bonavero (a cura di), *Il sistema urbano italiano nello spazio unificato europeo*, Bologna, il Mulino, pp. 205-41.
- SIMONI T. (1997), *Il rendimento istituzionale delle Regioni: 1990-1994*, «Polis», 3, pp. 417-436.
- SINISCALCO D. (1996), *Parola chiave concertazione*, «il Mulino», 3, pp. 502-507.
- SIVINI G. (1971), *Socialisti e cattolici in Italia dalla società allo stato*, in G. Sivini (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, il Mulino, pp. 71-105.
- SOLA G. (1997), *Storia della scienza politica. Teorie, ricerche e paradigmi contemporanei*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- SOLARI S. (1997), *Informazione, co-evoluzione e regolazione economica*, in E. Benedetti, M. Mistri, S. Solari (a cura di), *Teorie evolutive e trasformazioni economiche*, Padova, Cedam, pp. 213-230.
- SOLARI S. (2000a), *Le Rôle de l'Etat dans l'Economie Italienne, 1970-1998: un Essai d'Analyse Institutionnelle Comparée*, Tesi di dottorato, Università di Versailles Saint-Quentin.
- SOLARI S. (2000b), *Economia e istituzioni in prospettiva comparata, working paper*, Università di Padova, (mimeo).
- SOLARI S. (2003), *Sistemi locali, forme di regolazione e integrazione europea*, in P. Messina (a cura di) *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma, Carocci, pp. 129-146.
- SPALLA F. (2000), *L'amministrazione locale. Organizzazione, funzionamento, trasformazioni*, Roma, Carocci.
- SPRIANO P. (1967), *Storia del Partito Comunista Italiano. Da Bordiga a Gramsci*, Torino, Einaudi.
- STELLA G.A. (1996), *Schei. Dal boom alla rivolta il mitico Nordest*, Milano, Baldini & Castoldi.
- STONICH P. J. (1984), *Strategie in azione*, Torino, ISEDI.
- TANTUCCI E. (1999), *Imprese, di nanismo di può morire*, «Il Mattino di Padova», 28 novembre, p. 3.

- TARROW S. (1996), *Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work*, «American Political Science Review», 90, pp. 389-97.
- TATTARA G., CORÒ G., VOLPE M. (2006), (a cura di), *Andarsene per continuare a crescere: la delocalizzazione internazionale come strategia competitiva*, Roma, Carocci.
- TERZINI F. (1999), *Concertazione e programmazione negoziata. Le linee di sviluppo della legislazione regionale e la disciplina dei Programmi speciali d'area*, «Le istituzioni del federalismo», 3-4, pp. 495-532.
- TOGLIATTI P. (1974), *Politica nazionale ed Emilia rossa*, Roma, Editori Riuniti.
- TONELLO F. (2003), *La politica come azione simbolica*, Milano, F. Angeli.
- TRIGILIA C. (1981), *Le subculture politiche territoriali*, «Quaderni Feltrinelli», 16.
- TRIGILIA C. (1982), *Le trasformazioni delle subculture politiche territoriali*, «Inchiesta», 57, pp. 29-39.
- TRIGILIA C. (1985), *La regolazione localistica: economia e politica nelle aree di piccola impresa*, «Stato e Mercato», 14, pp. 181-228.
- TRIGILIA C. (1986), *Grandi partiti, piccole imprese*, Bologna, il Mulino.
- TRIGILIA C. (1988a), *Sociologia economica. Stato, mercato e società nel capitalismo moderno*, Bologna, il Mulino.
- TRIGILIA C. (1988b), *Le condizioni 'non economiche' dello sviluppo: problemi di ricerca sul mezzogiorno d'oggi*, «Meridiana», 2, pp. 167-187.
- TRIGILIA C. (1989), *Il paradosso della Regione: regolazione economica e rappresentanza degli interessi*, «Meridiana», 6, pp. 173-198.
- TRIGILIA C. (1994), *L'Italie des petites entreprises. Un conte de deux districts*, in A. Bagnasco, C. Sabel (a cura di), *Le PME en Europe*, Paris, La Decouverte, pp. 43-67.
- TRIGILIA C. (1996), *Dinamismo privato e disordine pubblico*, in N. Negri, L. Sciolla (a cura di), *Il paese dei paradossi. Le basi sociali della politica in Italia*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, pp. 147-92.
- TRIGILIA C. (1997), *Obiettivi e condizioni di efficacia delle politiche regionali*, in R. Varaldo, L. Ferrucci (a cura di), *Il distretto industriale tra logiche di impresa e logiche di sistema*, Milano, F. Angeli, pp. 321-27.
- TRIGILIA C. (1999), *Capitale sociale e sviluppo locale*, relazione presentata a *Incontri pratesi sullo sviluppo locale*, Artimino, 13 settembre.
- TRIGILIA C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bari-Roma, Laterza.

TUORTO D., COLLOCA P. (2010), *Il significato politico dell'astensionismo intermittente in Italia: una smobilitazione punitiva?*, «Quaderni dell'Osservatorio elettorale», 64, pp. 45-66.

UBOLDI R. (1998), *Una finestra sulla Regione Veneto: consuntivi a confronto (1995-1998)*, «Osservatorio Veneto», 2, pp. 46-48.

VANDELLI L. (2000), *Il governo locale. Il luogo più vicino dove fare sentire la nostra voce*, Bologna, il Mulino.

VARALDO R., FERRUCCI L. (a cura di), (1997), *Il distretto industriale tra logiche di impresa e logiche di sistema*, Milano, F. Angeli.

VITTADINI G. (a cura di), (1998), *Sussidiarietà. La riforma possibile*, Milano, Etas Libri.

WEBER M. (1922a), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr; trad. it. *Economia e Società*, Milano, Comunità, 1961.

WEBER M. (1922b), *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*, Tübingen, Mohr; trad. it. *Il metodo delle scienze storico-sociali*, Torino, Einaudi, 1974.

WILLIAMSON O. (1985), *The economic institutions of capitalism*, New York, Free Press.

XILO G., RAVAIOLI F. (2009), *Politiche regionali di associazionismo intercomunale a confronto*, in P. Messina (a cura di), *L'associazionismo intercomunale. Politiche e interventi delle Regioni italiane: il caso del Veneto*, Padova, Cleup, pp. 57-110.

ZAGHI V. (1989), *L'eroica viltà. Socialismo e fascismo nelle campagne del Polesine 1919-1926*, Milano, F. Angeli.

ZAMAGNI S. (1995), (a cura di), *Globalizzare l'economia*, Fiesole, ECP.

ZAMAGNI S. (2007), *L'economia del bene comune*, Roma, Città Nuova.

ZAN S. (1994), (a cura di), *Logiche di azioni organizzative*, Bologna, il Mulino.

ZIMBALLATTI D. (1999), *Il ruolo della partnership nello sviluppo d'impresa*, paper presentato al convegno *Cantiere Nord/Sud. Fare patto in rete*, Modena, 5/7 ottobre.

ZANINOTTO E. (2000), *Evoluzione della produzione: standard e neo-servizi*, Workshop su *New Economy, comunicazione e reti di impresa*, Università di Padova, 29 maggio.

SITI WEB CONSULTATI

<http://censimenti.istat.it>
<http://polisdoc.cab.unipd.it>
<http://www.almone.stat.unibo.it/vernehtm/servizi/report>
<http://www.bancaditalia.it>
<http://www.consvipo.it/patto>
<http://www.ervet.it>
<http://www.ministerointerni.it>
http://www.provincia.fe.it/Att_prod/Patto_Territoriale/pattorerer.htm
<http://www.regione.emilia-romagna.it>
<http://www.regione.veneto.it>
<http://www.consiglio.regione.veneto.it>
<http://www.rer.camcom.it/fp/ecoreg98>
<http://www.RFSviluppo.it/progetti>
<http://www.rur.it>
<http://www.sbilanciamoci.org>
<http://www.uil.it/patti.htm>
<http://www.unioni.anci.it>
<http://www.workfare.it/patto/FPITAEU.HTM>

Finito di stampare nel mese di novembre 2012 per conto
della casa editrice dell'Università di Padova - Padova University Press
da Eb.o.d. sas - Milano