

Concertazione locale. **Note a partire da una ricerca empirica** *Ida Regalia*

1. Precisazioni preliminari

Da qualche tempo il tema della concertazione locale ricorre di frequente nel dibattito culturale e politico. Fioriscono gli studi volti a documentarne la diffusione e a tentare di valutarne gli effetti. E si moltiplicano i contributi che più o meno apertamente ne propongono l'estensione e il consolidamento come modo per affrontare e provare a risolvere molti dei problemi che affliggono il nostro e altri paesi europei, cui spesso oggi si allude parlando di «declino». Il tema appare rilevante, dunque, sia come oggetto di approfondimento conoscitivo sia come progetto per un auspicato mutamento (Carrieri, 2001; Trigilia, 2005).

Anche chi scrive ha dato qualche apporto sul tema – soprattutto dal primo punto di vista – coordinando ormai una decina di anni fa uno studio sulle relazioni tra attore pubblico e parti sociali a livello locale in alcune regioni italiane ed europee (Regalia, 1997), e svolgendo poi un programma di ricerca europeo, significativamente intitolato *Local Level Concertation* (Concertazione a livello locale)¹.

Appunto per questo, ritengo che sia ora opportuno sviluppare qualche osservazione per chiarire i termini della questione e le sue prospettive, per evitare luoghi comuni, abbagli, attese fuori luogo. Aspettando tuttavia una riflessione sistematica di vasto respiro, il compito che qui mi pongo è limitato e introduttivo. Per svolgerlo, attingerò liberamente ai risultati del programma di ricerca europea che ho appena ricordato.

Preliminarmente, occorre però precisare cosa si intende per concertazione locale. Sul significato del termine concertazione la letteratura è in realtà piuttosto allusiva. Vi è sì una convergenza – spesso peraltro non esplicitata – sull'idea di concertazione come attività di *policy-making* basa-

* Ida Regalia è docente di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università degli Studi di Milano.

¹ Tra i risultati che qui più ci interessano, rimando a Regalia (2002; 2006).

ta sulla ricerca/costruzione del consenso tra parti che hanno interessi diversi (Lehmbruch, 1977; Traxler, 1997). Nella letteratura sulla regolazione economico-sociale, la concertazione – basata sull'accordo tra gruppi organizzati – compare come terza via, di tipo orizzontale, rispetto alla regolazione autoritario-gerarchica dello Stato, di tipo verticale, e la regolazione automatica del mercato, di tipo invisibile e impersonale (Streeck, Schmitter, 1985; Cooke, Morgan, 1998; Le Galès, Voelzkow, 2001). Ma poi le definizioni presentano molte sfumature diverse secondo le caratteristiche che dovrebbe avere l'azione e secondo il tipo di attori che vi dovrebbero partecipare.

Specie se ci collochiamo a livello sub-nazionale e locale, il senso con cui si ricorre al termine diviene particolarmente vago e variegato. Non necessariamente si tratta di patti (come per lo più avviene a livello nazionale). A livello locale, è stato osservato (Pichierri, 2002), l'accordo può infatti precedere l'azione concertata, anziché esserne l'obiettivo: pertanto ci si muove di concerto, perché si concorda già sugli obiettivi da perseguire, se mai occorre accordarsi sulle priorità e l'utilizzo delle risorse. E possono acquistare invece particolare rilievo le forme di cooperazione tra più attori volte all'attuazione di programmi (*social partnership*). Si può dire, in altri termini, che a questo livello la concertazione indica sia un modo di *policy-making*, nella forma dei patti sociali, sia un modo di *policy-implementation*, nella forma di *social partnership*. Ed è in questo senso che ne parleremo.

Quanto all'altra parte della definizione – quella che riguarda lo specifico livello della concertazione che ci interessa – va osservato che il termine locale o territoriale non vuole indicare un particolare tipo di area geografica o ripartizione amministrativa definito *a priori*: le dimensioni di ciò che di volta in volta va considerato come locale o territoriale possono anzi variare molto. Sono – è stato detto (Pichierri, 2002, p. 84) – a geometria variabile: da una regione o un'area a cavallo tra più regioni a un distretto, da una città a un quartiere, da un consorzio di comuni a una singola municipalità. Ciò che è comune è che si tratta di aree territoriali di livello sub-nazionale.

Si noti che ciò ha implicazioni rilevanti per il funzionamento di questo genere di concertazione. Rispetto agli altri livelli – nazionale, aziendale – cui si possono sviluppare modi concertati di intervento in materia economico-sociale, qui manca infatti la possibilità di individuare *a priori* in modo soddisfacente l'ampiezza dell'intervento (chi e quanti può riguardare) e gli attori organizzati rilevanti. Sia nel caso dei patti sociali nazionali sia in quello delle forme di concertazione in azienda, invece, la dimensione, l'ampiezza dell'ambito di riferimento (lo Stato nazionale e i cittadini che vi apparten-

gono; l'azienda e i suoi *stakeholders*) sono date e il *range* degli attori organizzati rilevanti sufficientemente noti.

In altri termini, l'azione concertata si sviluppa in questo caso in uno spazio intermedio (tra due poli) e indefinito, quindi da definire. Una prima fase della concertazione riguarderà appunto, allora, l'individuazione e la delimitazione (chiusura) dello spazio (in termini di territorio, di interessi ecc.) che ci si propone di occupare. È evidente che in questo caso non solo saranno particolarmente cruciali le dinamiche iniziali di avvio della concertazione (chi prende l'iniziativa e perché, il ruolo della *leadership* ecc.), ma ci si può anche attendere un processo di allargamento/restrizione dell'ambito di riferimento dell'iniziativa nel tempo, dal momento che tale ambito è largamente definito, e ridefinito, dai partecipanti stessi.

Con ciò non si vuole peraltro dire che in questo caso gli attori si muovono in uno spazio del tutto aperto, senza limiti. Qui la distinzione è tra limiti legati alle caratteristiche degli interessi e dei problemi locali, che strutturano dal di dentro l'azione concertata, e i limiti eventualmente derivanti da programmi e interventi normativi esterni, che la strutturano invece dal di fuori.

2. Aumento dell'importanza o aumento della visibilità?

Concertazione locale non è semplicemente concertazione in formato ridotto, rispetto a quella nazionale. Si caratterizza per la logica d'azione, che può essere estremamente variabile, ma in genere più esplicitamente volta al coordinamento di iniziative, alla costruzione e consolidamento di *networks*, al *problem-solving*; per la platea, che può essere straordinariamente ampia ed eterogenea, di attori; per l'indeterminatezza dell'ambito di riferimento dell'azione, che è da definire, e ridefinire, caso per caso, talvolta in relazione a vincoli e incentivi provenienti dall'esterno.

Uno degli ostacoli principali a una comprensione delle forme di concertazione a livello locale è lo stato frammentario dell'informazione. Non solo per forza di cose non esiste un repertorio, un *data base* completo delle iniziative, che per loro natura sfuggono a un monitoraggio (dal momento che esiste un numero finito di «centri», ma un numero aperto di «terreni locali»); ma soprattutto la documentazione che, in assenza di ricerche campionarie, è possibile ottenerne è fortemente legata a mode, ovvero a ciò che in un momento dato appare meritevole di richiamare l'attenzione, o al lancio di specifici programmi a livello europeo o nazionale, e quindi a ciò che si attendono i promotori politici. Il risultato è che è spesso molto difficile, se

non impossibile, stabilire quanto un aumento delle pratiche di concertazione locale segnalato corrisponda effettivamente a un intensificarsi obiettivo del fenomeno o piuttosto, invece, a un aumento dell'attenzione su di esso da parte degli osservatori.

In genere, l'attenzione di osservatori e politici per forme di concertazione a livello sub-nazionale si intensifica in Europa – in modo particolare in Italia – negli anni novanta. In realtà, l'esistenza di forme di cooperazione tra parti sociali e istituzioni per la soluzione di problemi critici a livello locale è segnalata molto prima.

Può essere opportuno ricordare che il pretesto empirico da cui trae origine la categoria analitica di scambio politico (proposta da Pizzorno alla metà degli anni settanta, e che avrà tanta importanza nel dibattito sulla concertazione) non ha luogo a livello nazionale, ma a quello locale-regionale, quando, in occasione delle crisi di grandi gruppi (a Milano), le organizzazioni locali degli interessi coinvolgono (dal basso) attori pubblici (specie le nascenti Regioni). Il processo si sposta poi verso il centro. Ma in questa forma (di costruzione di *partnership* per affrontare crisi economico-produttive facendo *lobbying* sul centro, in cui l'attore pubblico svolge ampia azione di mediazione) si tratta di iniziative sostanzialmente sub-nazionali.

Tempo fa avevo suggerito che in Italia, tra la metà degli anni settanta e i primi anni ottanta, il fenomeno, che oggi potremmo dire di *partnership* locali e che allora veniva descritto come contrattazione politica basata su relazioni a tre tra parti sociali e governi locali, si sviluppa come esito della nascita delle Regioni, che cercano legittimazione rispetto al centro, con alterne vicende per quanto riguarda chi prende l'iniziativa (Regalia, 1987). Ricerche recenti hanno inoltre indicato che modi di concertazione sotto forma di patto tra attori locali, talvolta deboli e piuttosto embrionali, talvolta molto elaborati, sono emersi anche in altri paesi europei – ad esempio, Spagna o Germania – negli anni settanta e ottanta (Lope, Gibert, 2006; Scherer, 2006). E si potrebbe continuare se ciò non ci conducesse troppo lontano.

È indubbio, tuttavia, che negli anni novanta il fenomeno dell'azione concertata sul territorio, a fini – in senso lato – di sviluppo economico e sociale, viene segnalato in grande crescita in diversi contesti e sotto diverse forme (Bobbio, 2004; Perulli, 2004), mentre si sviluppa un forte nuovo interesse di studiosi e politici per le potenzialità che vi vengono attribuite².

² La letteratura sulla concertazione, com'è noto, ha spesso un carattere fortemente normativo, basandosi sull'assunto che soluzioni che incorporano il punto di vista e la responsabilizzazione degli attori destinatari delle politiche siano più desiderabili di soluzioni basa-

Sulla base di quanto documentato, o anche solo citato, in letteratura, un elenco sommario può comprendere:

- programmi di iniziativa comunitaria: nelle aree rurali (Leader I, Leader II, Leader +); per la rigenerazione urbana (Urban I, e soprattutto Urban II); il progetto delle *local development and employment initiatives* (LDEIs); i patti territoriali europei per l'occupazione (TEPs);

- programmi di origine nazionale: l'esperienza italiana della programmazione negoziata – patti territoriali per lo sviluppo e contratti d'area – degli anni novanta, in parte modificata all'inizio degli anni 2000 accentuandone il controllo da parte delle Regioni; altre analoghe esperienze di tipo pattizio per lo sviluppo e l'occupazione a livello locale previste o incentivate dall'esistenza di programmi o finanziamenti nazionali in diversi paesi europei; i programmi nazionali di rigenerazione urbana che si rifanno a logiche di *partnership* (in Italia, il contratto di quartiere e i programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio, istituiti nel 1998; i programmi per lo sviluppo locale e la rigenerazione urbana varati in Gran Bretagna dal governo laburista nel quadro di una lunga tradizione di coinvolgimento dei privati nelle politiche locali);

- le molte e variegata iniziative di origine endogena: le iniziative di pianificazione strategica di molte grandi città europee; le svariate esperienze di patti locali per lo sviluppo e l'occupazione, o per la regolazione di aspetti del mercato del lavoro, di origine autonoma, ossia basati sull'autonomia ideativa e negoziale delle parti a livello locale (in Italia, in Germania); le svariate ed eterogenee esperienze di *social partnership* a livello locale documentate in studi recenti (Andersen, Mailand, 2002; Regalia, 2006).

Va subito segnalato che, per quanto ampia e variegata, la documentazione disponibile non consente, se non limitatamente e in via ipotetica, di valutare la diffusione delle forme di concertazione locale e le condizioni che la facilitano³.

3. La varietà delle esperienze

Si tratta dunque di esperienze che variano in base all'origine (vale a dire, secondo che l'iniziativa di costituirle sia prevalentemente da ricondurre ai

te sul principio di autorità (specie da parte dello Stato), o sulla capacità regolativa del mercato, perché più efficienti e/o più eque.

³ Mancano infatti informazioni sufficienti, al di là di singoli *case studies* (per qualche e-

programmi europei, a programmi nazionali, ovvero a una decisione autonoma degli attori coinvolti a livello locale). E in base a molte altre dimensioni: i contenuti dell'azione concertata, le forme che può assumere l'interazione, l'orizzonte temporale di riferimento, i rapporti con altri livelli di *governance*, e altro ancora.

Sulla base dei risultati della ricerca europea citata – in cui si sono esplorate esperienze di concertazione locale volte a intervenire sul mercato del lavoro, in particolare per regolare in modo consensuale il ricorso a forme nuove d'impiego⁴ – di particolare interesse sono le distinzioni in base al numero e alle caratteristiche degli attori che partecipano all'iniziativa, e al carattere, stabile o *ad hoc*, dell'interazione tra essi.

Dal primo punto di vista, si possono innanzitutto individuare le interazioni bi o tripartite tra i tradizionali attori delle relazioni industriali: tra imprese e/o loro associazioni e i rappresentanti dei lavoratori; tra le istituzioni locali e/o ad altro livello e le parti sociali; ma anche tra imprese e istituzioni, o tra sindacati e istituzioni. Entrano poi spesso in gioco altri attori, quali agenzie che operano sul mercato del lavoro, coalizioni di imprenditori (diverse dalle associazioni imprenditoriali), organizzazioni *non-profit*, chiese, organizzazioni ambientaliste e altre organizzazioni della società civile.

Si noti che non si tratta semplicemente dell'ampliamento quantitativo della platea dei possibili attori rispetto alla concertazione centralizzata. Si tratta ancor più del fatto che aumenta l'eterogeneità degli attori: a differenza dei primi, gli ultimi citati non sono infatti organizzazioni di rappresentanza e non hanno da rispondere ai loro rappresentati. La differenza è dunque qualitativa e si ripercuote sulle forme che può assumere l'interazione, e soprattutto sulle logiche di comportamento degli attori.

Storicamente la concertazione centralizzata ha tipicamente assunto la forma snella della coalizione a tre tra governo e rappresentanti degli interessi economici e del lavoro, che a determinate condizioni e in determinate circostanze può permettere di negoziare soluzioni ad alcuni problemi di tipo generale, quali il controllo dell'inflazione o del costo del lavoro, fino alla riforma di politiche in campo economico e sociale (Regini, 2000).

Al contrario, secondo il numero e la natura degli attori che vi partecipano, la concertazione decentrata può assumere più forme: quella ridondante

sempio, vedi la documentazione in Regalia, 2006), sulle situazioni in cui non si sia sviluppata concertazione locale o in cui si siano verificati fallimenti.

⁴ La ricerca ha riguardato alcune regioni più sviluppate dei cinque maggiori paesi dell'Unione prima dell'allargamento recente.

dei patti territoriali, coalizioni inclusive a composizione aperta e da determinare caso per caso; e gli svariati altri tipi di interazione bi-multilaterale in cui i *social partners*, che sono attori rappresentativi, si trovano a cooperare, spesso in posizione secondaria e con ridotta visibilità, con attori che non lo sono e che agiscono secondo logiche di tipo tecnico-operativo più o meno orientate al mercato. Organizzativamente si tratta di ibridi dall'equilibrio difficile e instabile, entro cui gli attori sono chiamati a muoversi su terreni accidentati, che spesso non sono quelli in cui sono meglio attrezzati e legittimati. Ciò vale per le parti sociali, spesso debolmente organizzate a livello territoriale o regionale, e vale per le amministrazioni e le istituzioni locali, che spesso dispongono di risorse limitate o difficili da utilizzare.

Abbiamo osservato in passato (Regalia, 1997) che questa comune incertezza può costituire un vantaggio nella misura in cui favorisce la costituzione di uno spazio «intermedio artificiale», adatto alla sperimentazione e allo sviluppo cooperativo di soluzioni innovative. Ma in ogni caso perché ciò avvenga occorre un sovrappiù di iniziativa per acquisire autonomia, una certa indipendenza, nonché risorse, rispetto al «centro».

Dall'altro punto di vista, quello del carattere – stabile o *ad hoc* – dell'interazione tra gli attori, si possono distinguere i casi in cui la cooperazione tra essi si sviluppa secondo una logica sperimentale e un orizzonte temporaneo definito, venendo attivata per definire misure e specifici programmi di intervento quando occorrono; e quelli in cui l'interazione assume carattere più stabile e permanente. Facendo riferimento agli esempi concreti considerati nella ricerca sulle forme di concertazione locale che agiscono sul mercato del lavoro, quest'ultimo caso è più raro e di norma riguarda progetti dagli obiettivi ben definiti e piuttosto circoscritti. Più diffusi sono gli arrangiamenti di tipo occasionale, sperimentale, a termine.

Validità prefissata, ma che può talvolta essere rinnovata, hanno i patti territoriali per l'occupazione e lo sviluppo, la forma d'interazione più complessa ed eterogenea quanto a composizione dei partecipanti e a obiettivi perseguiti, in cui si sommano una struttura tendenzialmente ridondante dal primo punto di vista, e una struttura composita, quasi a scatole cinesi, dal secondo.

Iniziative di concertazione territoriale multipartita, o patti, basate su accordi formali tra istituzioni, parti sociali e altri attori locali rilevanti per lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione sul territorio, sono emerse nel corso degli anni novanta in tutti i casi territoriali considerati. Le esperienze sono però diverse. Abbiamo incontrato patti che godono di un riconoscimento europeo (il patto del Vallés Occidental in Catalonia, il Birmingham-

Solihull-Black Country Territorial Employment Pact nel West Midlands, il patto di Albertville in Rhône-Alpes); essi fanno parte delle iniziative promosse dalla Commissione per coordinare i progetti di sviluppo locale e creare le condizioni per l'utilizzo efficiente dei fondi strutturali: ottenere il riconoscimento europeo permette di avere maggiori risorse e aumenta la visibilità delle iniziative, accrescendone l'importanza. Abbiamo incontrato patti che hanno origine da programmi nazionali (come nel caso della *Joint Venture Partnership* nel West Midlands, costituita per attuare a livello locale programmi di politiche attive del lavoro varati dal governo laburista). E abbiamo incontrato patti che corrispondono a dinamiche di mobilitazione di risorse locali che hanno origine più dal basso, talvolta per distinguersi dalle strategie perseguite a livello centrale (il patto di Mataró in Catalonia, il patto del Veneto Orientale, la Saar Gemeinschaftsinitiative in Saarland – quest'ultima promossa già alla fine degli anni ottanta dal Land in opposizione alle politiche per l'occupazione del governo federale). Altri patti ancora, con caratteristiche peculiari, sono il controverso Patto per il lavoro di Milano, o l'esperienza di concertazione locale costituita dal Forum Nord Milano in Lombardia.

Il dibattito sui patti territoriali è da tempo acceso, specie in Italia (tra i contributi recenti, vedi Cerase, 2005; Trigilia, 2005), e ha dato origine a posizioni contrastanti soprattutto sul piano della valutazione dei risultati. Gran parte dei commenti tende a sottolineare una certa inconcludenza delle esperienze: si metterebbero in campo progetti articolati e complessi dai risultati esigui e sproporzionati rispetto agli ingenti investimenti iniziali in progettazione, ingegneria sociale e risorse; si farebbe più attenzione alla logica della concertazione quale fine in sé che ai problemi da affrontare; in definitiva, i patti spesso non sarebbero che contenitori vuoti, etichette appiccicate a programmi quando va bene già esistenti, per poter accedere alle risorse messe a disposizione.

Si può peraltro osservare che il raggiungimento di un patto territoriale definisce fondamentalmente un nuovo spazio strutturato di interazioni possibili, fornito di risorse esterne (finanziarie, di servizi) e interne (incentivi alla cooperazione), dalla dimensione ampia e variabile, da definire attraverso l'accordo tra un ampio spettro di partecipanti intorno a obiettivi di intervento locale in materia di sviluppo economico e occupazionale: una sorta di area attrezzata, entro cui possono coesistere molti programmi. Il significato e la valutazione dei risultati di un patto sono pertanto da ricondurre alle potenzialità che esso apre e alle iniziative che ne derivano, vale a dire che non si sarebbero avute, o si sarebbero avute con difficoltà, in sua assenza.

Si noti che sulla tematica al centro della ricerca (l'individuazione di soluzioni concertate per la regolazione locale delle nuove forme d'impiego) i patti territoriali osservati non intervengono esplicitamente; ma appunto strutturano uno spazio e aprono la strada a iniziative successive che potranno servire allo scopo. Ciò può avvenire in modo diretto, quando i patti prevedono formalmente misure di intervento che gli attori potranno utilizzare per intervenire sul tema (come nei patti territoriali catalani). O, più frequentemente, in modo indiretto, nei casi in cui i patti fungono da canali attraverso cui accedere a risorse finanziarie e organizzative di cui le parti interessate potranno avvalersi per realizzare propri progetti di intervento sul tema (patto di Albertville, Birmingham-Solihull-Black Country Territorial Employment Pact); o nei casi in cui essi contribuiscono alla creazione di capitale sociale che potrà in seguito facilitare la cooperazione tra gli attori locali intorno a problemi collegati al tema (Saar Joint Initiative, Forum Nord Milano).

Si noti, ancora, che nelle varie iniziative concertate che trovano origine da queste diverse opportunità, e che costituiscono dei sottoprodotti – più o meno intenzionali – dei patti, il numero degli attori effettivamente coinvolti si riduce e il gioco cooperativo diventa una partita più agile giocata per lo più da due o tre parti. Fa eccezione rispetto a questo schema il Patto per il lavoro di Milano. In questo caso, infatti, l'obiettivo perseguito implica la definizione a livello locale di norme che modificano, in parte peggiorandole, le norme stabilite centralmente (vedi Bolocan Goldstein, 2000; Ballarino, 2006). È appunto per questo intento di rottura che diviene quanto mai indispensabile il coinvolgimento di tutti gli attori locali rilevanti. E il fatto che alla fine si giunga invece a un'intesa incompleta, cui aderisce un numero molto elevato di attori locali, ma non il sindacato maggioritario, in forte dissenso per il previsto utilizzo di contratti temporanei in deroga alle norme dei contratti collettivi nazionali, ne decreta il sostanziale fallimento.

Più in generale, come s'è appena detto, sul tema esaminato i patti territoriali rimandano ad altre iniziative. Ciò corrisponde a una logica, non necessariamente consapevole, di segmentazione del campo e specializzazione circoscritta degli interventi, in cui può progressivamente allentarsi il collegamento con il momento della concertazione allargata che aveva caratterizzato la costituzione del patto. Le forme che tendono ad assumere tali interventi sono molteplici: *partnership* tra agenzie e imprese con l'appoggio di istituzioni locali per la creazione di *labour pools* (West Midlands); *partnership* sperimentali tra istituzioni locali, agenzie di lavoro temporaneo, enti di formazione e imprese (Lombardia); accordi bilaterali tra autorità locali e im-

prese, come avviene in casi in cui non esiste ancora una rappresentanza del lavoro (Catalonia); o tra amministrazione municipale e imprese locali con l'appoggio dei sindacati (Saarland); costituzione di agenzie o altri strumenti tecnici di attuazione dei programmi (Veneto Orientale, Albertville). Analoghe forme di coalizione tra più attori a livello locale possono però emergere anche al di fuori del perimetro d'influenza di un patto (come nel caso di una *joint venture* tra istituzioni locali pubbliche e private per il reinserimento di disoccupati di lungo periodo in Germania).

In genere, in tutti questi casi sono la logica sperimentale e l'orizzonte temporale definito a prevalere. Ciò non impedisce che talvolta altre esperienze, istituite per iniziativa di autorità locali e parti sociali, abbiano invece col tempo assunto dimensione più stabile. Esse si presentano oggi sotto forma di consorzi o di infrastrutture locali per la trasformazione produttiva e lo sviluppo (Forum Nord Milano, Coventry Clothing Resource Centre nel West Midlands), o di agenzie privato-pubbliche per lo sviluppo di politiche attive del lavoro e di programmi di formazione (Leccolavoro ancora in Lombardia, Fil in Toscana).

Completa il quadro delle forme di *partnership* locali non tradizionali il caso limite delle coalizioni in cui compare una sola categoria di attori. Il caso più significativo è quello delle coalizioni tra imprenditori, il cui modello più compiuto è costituito dai *groupements d'employeurs* francesi, associazioni locali tra imprenditori per l'assunzione su base collettiva di specifiche risorse umane che essi non potrebbero permettersi di assumere su base individuale⁵.

4. Quali esiti

Quanto meno in base ai risultati dello studio più volte citato, la valutazione degli esiti si rivela tanto più problematica e controversa quanto più le soluzioni su cui si raggiunge l'accordo non costituiscono soluzioni tradizionali e già note, ma sperimentazioni sulla cui desiderabilità o accettabilità non vi è un chiaro punto di vista condiviso a livello sociale.

A queste asimmetrie e discordanze dal lato delle attese di protagonisti e beneficiari, vanno poi aggiunte le difficoltà che derivano dalla sottovaluta-

⁵ Vi si potrebbero aggiungere le intese tra imprese locali sulle condizioni di utilizzo di lavoratori mobili a livello di distretto (Prato). Altro caso-limite è l'attività di promozione e sostegno della qualità del lavoro che può essere svolta dalle singole agenzie temporanee, specie se *non-profit*.

zione dei processi di attuazione delle politiche. Che il raggiungimento di un'intesa tra più parti in merito a questioni problematiche non costituisca che la prima tappa di un processo molto più lungo e dagli esiti per nulla scontati è osservazione tanto ovvia quanto tenuta in non sufficiente considerazione dagli attori coinvolti, specialmente da quelli di tipo politico e dalle organizzazioni di rappresentanza. Ma se si sottovaluta la complessità delle iniziative da impostare, delle risorse da mettere in campo e dei costi da preventivare nella fase di attuazione degli accordi, si finisce per indurre anche una visione distorta – in negativo – dei possibili risultati.

In base alla nostra ricognizione empirica, tra le iniziative con esiti che alla distanza vengono valutati almeno in parte come positivi si possono includere le intese sui programmi per l'inserimento nel mercato del lavoro di disoccupati difficili da collocare (Germania), la costituzione per accordo di agenzie e comitati paritetici per l'offerta di servizi privato-pubblici in materia di incontro domanda-offerta e di formazione professionale (Italia), il Coventry Clothing Resource Centre nel West Midlands con cui si punta, potremmo dire, a trasformare un settore arretrato di piccole imprese in un moderno distretto industriale.

Positive in questo tipo di programmi sono le valutazioni sui reinserimenti nel mercato del lavoro andati a buon fine e su un più efficiente utilizzo della spesa per le amministrazioni locali; o sulle dinamiche dello sviluppo locale facilitate dalla cooperazione tra gli attori, nei casi di distretto; o sulla capacità di durata e consolidamento nel tempo dei progetti, nei casi delle agenzie.

Veri e propri casi di insuccesso nella fase iniziale di costruzione degli accordi o in quella subito successiva all'avvio della loro attuazione non sono molti tra quelli raccolti. Ma ciò dipende da come sono stati selezionati i casi. E qui non vi presteremo attenzione.

La gran parte dei casi si colloca piuttosto in posizioni intermedie tra i due estremi del successo o dell'insuccesso iniziali. Si tratta spesso di situazioni in divenire, le cui criticità e i cui problemi di attuazione diventano evidenti a una certa distanza. Tra i molti esempi, ci soffermiamo in primo luogo su due dei casi territoriali del West Midlands. Nel caso dell'attuazione locale del programma nazionale *New Deal for Young People*, l'aspetto più innovativo originariamente era l'adozione di un modello di *governance*, che prevedeva una *joint venture partnership* tra un ampio *range* di attori locali variamente coinvolti nel campo della formazione e delle politiche attive del lavoro, anche se con l'assenza dei sindacati: l'intento era quello di poter in questo modo adattare meglio il programma in base alle caratteristiche so-

cio-economiche dell'area. A distanza di qualche anno, tuttavia, la *partnership* risulta essere stata smantellata e il programma gestito direttamente e con successo dall'*Employment office* locale. La ragione del mutamento sta nel faticoso funzionamento di una struttura multipartita, che avrebbe dovuto agire con efficienza, ma che si è rivelata nei fatti una coalizione opportunistica, caratterizzata da tensioni acquisitive e irrigidimenti tra i partecipanti. Significativo è il fatto che con la gestione pubblica aumenti la capacità di fornire competenze portabili ai partecipanti ai corsi, aumentandone l'occupabilità e facilitandone le transizioni sul mercato del lavoro.

La vicenda mette in evidenza almeno tre aspetti importanti per il nostro discorso. Uno è quello dell'instabilità e del facile scadimento delle coalizioni localistiche in assenza di una regia riconosciuta e capace di orientare in una prospettiva di medio-lungo periodo gli interessi dei partecipanti nella fase di attuazione dei programmi pur concordati; e ciò tanto più se nella coalizione non sono presenti attori portatori di un'ottica di tipo generale, quali potrebbero essere i sindacati. Un secondo aspetto riguarda il ruolo viceversa positivo che, a differenza di quanto supposto da una retorica dominante, possono svolgere le strutture dell'amministrazione centrale nell'offrire beni pubblici (le competenze di tipo più trasferibile), importanti per i gruppi più svantaggiati e per l'economia locale; il che mette in evidenza che non necessariamente le iniziative locali hanno esiti più positivi quanto più si sviluppano in modo autonomo e al riparo dalle interferenze del centro⁶. Un terzo aspetto è di tipo metodologico e riguarda la problematicità della valutazione delle iniziative: in questo caso la valutazione è sicuramente molto diversa secondo che ci si metta dal punto di vista dei partecipanti alla *joint venture*, che vengono esautorati, dal punto di vista dell'amministrazione pubblica (l'*Employment office*), che ne risulta rafforzata, dal punto di vista dei destinatari degli interventi, che possono trarre maggiori vantaggi dal cambiamento.

L'altro caso è quello dell'agenzia *non-profit Jobs Junction*, nel quadro del patto territoriale di Birmingham-Solihull-Black Country: impostata come esperimento originale e ambizioso di coordinamento locale dell'offerta di lavoro, che sulla carta dovrebbe permettere modalità innovative di ricorso al lavoro temporaneo adatte alle particolari esigenze della domanda e dell'offerta locali, a distanza di qualche tempo è però divenuta una struttura fortemente ridimensionata, con poco personale e risorse scarse, il cui compito

⁶ Si noti che un'analogha conclusione è suggerita anche dalla migliore *performance* dei casi collegati al patto territoriale di origine europea rispetto a quelli del patto di origine endogena in Catalonia.

si è ridotto a quello di selezione e controllo, come previsto dalle nuove norme per la sicurezza del trasporto aereo, del personale per il locale aeroporto. Che tuttavia il progetto originario, molto più ambizioso, possa avere successo è dimostrato dal fatto che si è successivamente scoperto che un programma del tutto analogo (nel quadro del Tottenham Territorial Employment Pact) è invece operante con notevole successo in un'altra area vicino a Londra. Ciò che sembra fare la differenza è il diverso grado di impegno degli attori pubblici locali.

Alcune conferme e ulteriori elementi di riflessione provengono da tre casi studiati in Rhône-Alpes. Due sono dei *groupements d'employeurs*. Entrambi considerati inizialmente come casi particolarmente promettenti e ben avviati di coalizioni tra imprenditori, per l'assunzione su base collettiva di risorse umane qualificate che essi non potrebbero permettersi di assumere su base individuale, a distanza di qualche anno mostrano diversi seri problemi, nonostante forti investimenti ideativi e di risorse iniziali. Anche se con notevoli differenze tra i due casi, in entrambi la difficoltà principale si è rivelata alla distanza quella di dar vita a forme stabili di cooperazione tra imprenditori. Si sarebbe portati a concludere che ciò semplicemente conferma le difficoltà dell'azione collettiva degli imprenditori (Streck, Schmitter, 1985). Che tuttavia l'interpretazione debba essere più articolata è suggerito da uno sviluppo imprevisto e sorprendente in uno dei due casi esaminati: nella zona in cui esso aveva in pratica cessato di funzionare, alcune imprese hanno infatti più avanti deciso di associarsi, mettendo direttamente in comune l'utilizzo di alcuni lavoratori: in pratica hanno attuato informalmente la logica di un *groupement d'employeurs*, evitandone i costi burocratici e il prezzo per sostenere una struttura organizzativa formale.

Il terzo caso è quello di un accordo territoriale tripartito sul lavoro stagionale. Esso ha esiti molto positivi dal punto di vista della capacità di ridurre la precarietà del lavoro stagionale con vantaggio anche per le imprese, ma fallisce quando più avanti i promotori cercheranno di ottenere l'estensione dell'accordo da parte del ministro del Lavoro, previa approvazione delle parti sociali a livello nazionale. La vicenda ripropone due dei limiti principali che possono pregiudicare il successo di iniziative concertate a livello locale: quello dell'incompletezza della coalizione e quello del localismo. Nel caso in esame, entrambi questi limiti non sono evidenti sin da subito: all'inizio l'accordo funziona infatti secondo la logica della microconcertazione appartata (Regini, 1991), che prevede coalizioni circoscritte tra i soli attori immediatamente interessati alla cooperazione, al riparo da interferenze esterne. È poi, quando si intende cambiare logica, per ottenere al

contrario un riconoscimento che non può più essere limitato al livello locale, ma richiede l'approvazione di tutti gli attori rilevanti al livello centrale, anche di quelli (sia di parte sindacale sia di parte imprenditoriale) che non era stato necessario coinvolgere localmente, che la dimensione circoscritta della coalizione diventa un ostacolo insormontabile, rivelando come la caratterizzazione locale possa diventare una trappola. È vero, d'altro lato, che nel caso in esame gli esiti non sono poi traumatici, dal momento che nel frattempo un cambiamento della normativa nazionale stabilirà per legge ciò che era stato in precedenza previsto per accordo.

Un ultimo cenno, infine, al caso dell'accordo tra la Regione Toscana e i sindacati per la promozione e regolazione del lavoro non *standard* – in particolare delle nuove forme di lavoro autonomo. Come un analogo accordo raggiunto in Emilia Romagna, l'intesa è straordinariamente innovativa e ricca di programmi particolarmente adatti a questo genere di lavoratori. Ma l'attuazione si rivela lenta e faticosa, dal momento che richiede la mobilitazione di altri attori (le amministrazioni locali, le banche, gli istituti di formazione professionale). E quanto più l'attuazione di un accordo dilata la platea degli attori che devono partecipare attivamente perché esso possa diventare operativo, al di là di quelli che avevano partecipato al suo raggiungimento, tanto più aumenta il rischio di un suo sostanziale fallimento.

5. Quale concertazione dunque?

Tentando ora un bilancio più generale, è indubbio che di primo acchito – quanto meno con riferimento al tema di una miglior regolazione del mercato del lavoro – si sia portati a concludere la rilettura degli esperimenti di concertazione considerati con un'impressione di scarsa efficacia, se non di fallimento, dei programmi. Se ci concentriamo, tuttavia, non tanto sulla congruenza un po' statica tra obiettivi iniziali ed esiti ottenuti, ma sull'evoluzione delle iniziative nel tempo, ne ricaviamo un quadro più articolato e interessante. In effetti, questo genere di iniziative, basate come sono sulla disponibilità di attori locali a cercare liberamente e volontaristicamente d'individuare soluzioni concordate a qualche problema critico d'interesse comune (in questo caso sul terreno occupazionale), sono spesso mutevoli, possono trasformarsi rapidamente e avere esiti impreveduti.

Se ripensiamo a quanto osservato, vediamo che alla distanza raramente è la logica del consolidamento e dell'istituzionalizzazione dei processi a prevalere.

Ci sono senza dubbio casi in cui è stato individuato un terreno appropriato d'azione su cui si ottengono risultati positivi e che col tempo possono assumere forma durevole: è così che coalizioni originarie tra più attori possono dar luogo alla costituzione di agenzie od organismi stabili, specializzati in specifici campi d'intervento sul territorio, come s'è detto. Ed è ancora così che embrioni di auto-organizzazione possono dar vita a organizzazioni di rappresentanza dotate di durata. Si noti che anche in queste circostanze favorevoli i vari casi sono tanto più in grado di durare quanto più riescono a rivedere periodicamente obiettivi, programmi e modalità organizzative.

Nella maggior parte dei casi si osservano invece traiettorie diverse e niente affatto lineari. Ci sono casi che evolvono attraverso processi di apprendimento per prova ed errore, che portano a modificare gli obiettivi originari o i modi per perseguirli, al punto che a distanza di qualche tempo l'iniziativa iniziale non è più facilmente individuabile, benché in realtà possa non essere venuta meno (come s'è visto nel caso di uno dei due *groupements d'employeurs* ricordati prima). O vi sono casi di innovazione locale che giungono a risultati interessanti, ma il cui senso finisce per esaurirsi in seguito a modifiche della normativa nazionale che rendono superflua o non più adeguata la logica originaria dell'intervento concertato locale. O, in modo non molto diverso, vi sono casi in cui a livello locale vengono ideate e sperimentate su scala ridotta nuove norme o nuovi modi di intervenire che vengono successivamente assunti e generalizzati a livello nazionale. In altri casi ancora il progetto originario non ha successo nel luogo in cui era stato inizialmente immaginato, ma lo si ritrova in forma analoga altrove, senza che sia dato sapere se si tratti di una coincidenza o di una qualche forma di esportazione più o meno intenzionale dell'idea in ambiente più favorevole.

Una conseguenza di questo modo di riguardare ai nostri dati è che diviene più chiaro come i risultati osservabili possano essere inferiori alle attese, o poco visibili, senza che ciò segnali necessariamente l'irrelevanza delle esperienze osservate. L'iniziativa locale può infatti perdere di rilievo anche perché, per il suo stesso successo, viene soppiantata da programmi di livello più ampio e generale, o perché si è progressivamente trasformata in un altro programma, o perché è servita soprattutto a preparare il terreno per altre esperienze successive. Si può forse concludere che più che costituire un terreno di intervento con una propria autonomia, destinato a stabilizzarsi e consolidarsi, quello osservato è soprattutto un luogo di sperimentazioni, dall'esito aperto, che possono lasciare tracce e sollecitare l'emergere di altre iniziative, per intervento di altri attori, anche ad altro livello.

Alla lunga, è forse questa funzione di fertilizzazione del campo e di promozione di processi di innovazione successivi a contare, più del successo di singole misure di intervento dagli esiti necessariamente circoscritti: una fertilizzazione del campo da cui ci si può aspettare che emerga una più diffusa consapevolezza della problematicità e della specificità di temi di volta in volta importanti a livello locale e dei possibili vantaggi di concordarne misure appropriate di regolazione.

Bibliografia

- Andersen S.K., Mailand M. (2002), *The role of Employers and Trade Unions in Multipartite Social Partnerships*, Copenhagen, The Copenhagen Centre.
- Ballarino G. (2006), *Between institutionalized concertation and experimentation: the regulation of new forms of employment in Lombardy*, in Regalia I. (2006) (ed.), *Regulating New Forms of Employment. Experiments in social innovation in Europe*, London, Routledge.
- Bobbio L. (2004), *La concertazione diffusa nelle politiche pattizie*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, n. 3.
- Bolocan Goldstein M. (2000), *La via milanese alla concertazione. Il Patto per il lavoro*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, n. 3.
- Carrieri M. (2001), *Agire per accordi. La concertazione nazionale e locale*, Roma, E-diesse.
- Cerese F.P. (2005) (ed.), *Lo sviluppo possibile*, Milano, Franco Angeli.
- Cooke Ph., Morgan K. (1998), *The Associational Economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Le Galès P., Voelzkow H. (2001), *Introduction. The Governance of Local Economies*, in Crouch C., Le Galès P., Voelzkow H. (eds), *Local Production Systems in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Lehmbruch G. (1977), *Liberal Corporatism and Party Government*, in *Comparative Political Studies*, n. 10.
- Lope A., Gibert F. (2006), *Catalonia: the difficulty of transferring locally concerted solutions into firms*, in Regalia I. (ed), *Regulating New Forms of Employment. Experiments in social innovation in Europe*, London, Routledge.
- Perulli P. (2004), *Patti senza spada: le nuove politiche pubbliche*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale-Lavori*, n. 3.
- Pichierri A. (2002), *La regolazione dei sistemi locali. Attori, strategie, strutture*, Bologna, Il Mulino.
- Regalia I. (1987), *Non più apprendisti stregoni? Sindacati e istituzioni in periferia*, in *Stato e Mercato*, n. 19.

- Regalia I. (1997) (a cura di), *Regioni e relazioni industriali in Europa*, Milano, Franco Angeli.
- Regalia I. (2002), *Politiche di protezione del lavoro. Esperienze a livello territoriale in Europa*, in *Stato e Mercato*, n. 65.
- Regalia I. (2006) (ed.), *Regulating New Forms of Employment. Experiments in social innovation in Europe*, London, Routledge.
- Regini M. (1991), *Confini mobili*, Bologna, Il Mulino.
- Regini M. (2000), *Modelli di capitalismo*, Bari-Roma, Laterza.
- Scherer S. (2006), *Non-standard employment. Experiments in regulation at the local level in Germany*, in Regalia I. (ed.), *Regulating New Forms of Employment. Experiments in social innovation in Europe*, London, Routledge.
- Streeck W., Schmitter P.C. (1985), *Community, Market, State-and Associations? The Perspective Contribution of Interest Governance to Social Order*, in Streeck W., Schmitter P.C. (eds.), *Private Interest Government: Beyond Market and State*, London, Sage.
- Traxler F. (1997), *The Logic of Social Pacts*, in Fajertag G., Pochet P. (eds.), *Social Pacts in Europe*, Bruxelles, Etui, pp. 27-36.
- Triglia C. (2005), *Sviluppo locale. Un progetto per l'Italia*, Bari, Laterza.