

# SECONDO RAPPORTO ANNUALE GOVERNO E GOVERNANCE: RETI E MODALITÀ DI COOPERAZIONE NEL TERRITORIO REGIONALE

## SINTESI

<b>FILOSOFIA E ORGANIZZAZIONE DEL RAPPORTO .....</b>	<b>2</b>
<b>NOTE CONCLUSIVE.....</b>	<b>4</b>
<b>INDICE DEL RAPPORTO .....</b>	<b>10</b>
<b>LE SINTESI DEI CONTRIBUTI .....</b>	<b>11</b>
Fra <i>government</i> e <i>governance</i> . L'azione collettiva in ambito urbano e territoriale ..	11
Temi e problemi del governo e della governance. Una lettura ragionata di alcuni approcci.....	13
Governance e Sviluppo Sostenibile .....	14
Identità, complessità e sviluppo: la governance territoriale a Forlì - Cesena e Ravenna.....	15
Governance e government a Parma .....	17
Dinamiche di governo e mutamento sociale nel distretto ceramico di Sassuolo. ....	18
Sistemi locali, governance e territorialità .....	21
Governance ed immigrazione .....	23
I tavoli regionali della Concertazione.....	27

## Filosofia e organizzazione del Rapporto

Il secondo rapporto annuale dell'Istituto per il lavoro "*Governo e Governance: reti e modalità di cooperazione nel territorio regionale*" è frutto di una ricerca realizzata sul territorio regionale attraverso studi di caso<sup>1</sup>. Il lavoro di ricerca ha analizzato due temi complessi per il governo e la *governance* regionali: l'immigrazione e la qualità dello sviluppo, cioè l'interazione tra sviluppo economico e territorio. Gruppi di ricerca a livello locale hanno studiato presso quattro realtà territoriali ed amministrative (la Provincia di Parma, la Provincia di Forlì-Cesena, la Provincia di Ravenna, il Comune di Sassuolo), i modelli di *governance* nella gestione dei temi di governo menzionati.

La ricerca si sviluppa a partire dall'attuale dibattito relativo agli scenari di politica economica dei sistemi produttivi locali ed ai futuri assetti della programmazione territoriale, dibattito nel quale trova oggi particolare rilievo il termine *governance*<sup>2</sup>. La capacità di *governance* sottintende modalità e strumenti attraverso cui enti pubblici e privati risolvono ed affrontano problemi sociali o creano opportunità sociali e, altresì, si prendono cura delle istituzioni in cui le attività di governo hanno luogo (Kooiman, 1999). L'attribuzione decentrata di funzioni amministrative agli enti locali e la scommessa operata sugli strumenti di concertazione per lo sviluppo dei sistemi locali ha certamente contribuito a rafforzare il ruolo della *governance* come processo di gestione democratica che nasce sia dal riconoscimento esplicito del ruolo determinante, ai fini dello sviluppo, delle istituzioni locali, sia dalla accresciuta legittimazione dei processi di politica economica contrassegnati da un approccio *bottom-up*. Ma se per parlare di sviluppo dei nostri sistemi locali oggi non si può prescindere da questo livello di gestione della complessità economica, è altrettanto vero che poco è stato sinora detto in merito all'equilibrio tra *governance* e *government* ovvero tra la gestione dei processi e la capacità dell'amministrazione di gestire tali processi. L'aver palesato i vantaggi assoluti di una visione molecolare, diffusa e dinamica sembra avere a tratti adombrato la consapevolezza che non è concepibile amministrare efficientemente i processi di politica economica senza una efficiente organizzazione di *government*. Il tema del dibattito attuale sembra in altre parole avere sottovalutato la cruciale considerazione che non può esistere una *governance* senza governo. Così, del resto, oggi risulterebbe debole un governo senza *governance*. Della consapevolezza di tale equilibrio all'interno dei processi di programmazione economica territoriale ha preso avvio la riflessione e la proposta operativa che hanno ispirato la ricerca.

---

<sup>1</sup> La ricerca è stata progettata in collaborazione con la Società An.t.a.r.e.s. (Prof. Lucio Poma, Università di Forlì) e la Prof.ssa Paola Bonora (Università di Bologna).

<sup>2</sup> Per una definizione di *governance* si fa riferimento a quanto assunto dall'United Nations Development Program (Undp), il quale definisce *governance* come "l'esercizio dell'autorità politica, economica ed amministrativa nella gestione degli affari di un Paese ad ogni livello. *Governance* comprende i complessi meccanismi, processi ed istituzioni attraverso le quali i cittadini e i gruppi articolano i loro interessi, mediano le loro differenze ed esercitano i loro diritti ed obblighi legali (...) *Governance* include lo Stato, ma lo trascende includendo il settore privato e la società civile (...)".

Il percorso di indagine ha cercato di evidenziare l'apporto delle variabili istituzionali ai processi di sviluppo economico e di approfondire il tema del governo amministrativo del territorio all'interno dei processi dinamici di globalizzazione degli scambi e delle relazioni economiche.

Con l'obiettivo di approfondire il tema della programmazione dello sviluppo ed offrire un quadro teorico e interpretativo della discussione sui temi del governo e della governance nell'esperienza nazionale ed internazionale nel Marzo 2001 l'Istituto per il Lavoro, il Centro di ricerca Antares e l'Aroc (Associazione Ricerche sulle Organizzazioni Complesse) hanno organizzato un Convegno internazionale<sup>3</sup>. Nell'ambito dell'iniziativa sono state presentati alcuni casi emblematici di programmazione negoziata a livello locale, illustrando gli aspetti metodologici per cui si sono distinti. Gli atti del convegno sono pubblicati su Cd Rom, disponibile gratuitamente, fino ad esaurimento, presso l'IpL.

Il Rapporto di ricerca è articolato in tre parti:

La prima affronta il tema del governo e della governance da un punto di vista teorico ed offre una ampia rassegna delle riflessioni sul tema dell'azione collettiva in ambito urbano e territoriale, oltre ad una lettura ragionata delle esperienze significative di programmazione territoriale in ambito europeo e nazionale.

Nella seconda parte, accanto ad una disamina del processo di decentramento amministrativo e degli strumenti della governance con particolare riguardo al contesto emiliano romagnolo, si riportano i risultati degli studi empirici realizzati in ambito locale (presso le Province ed il Comune). Gli studi, che prendono in considerazione la storia e le analisi di contesto socio-economico, si sono avvalsi di analisi di dati e di interviste agli attori istituzionali per la ricostruzione ed il commento ai processi di governance nei territori e negli ambiti amministrativi. Le analisi delle realtà locali sono integrate e completate da rassegne bibliografiche di materiali pubblicati e grigi sui temi dello sviluppo locale, dell'immigrazione, della qualità dello sviluppo nei singoli territori.

La terza parte, infine, contiene contributi originali di esperti sui temi dell'immigrazione, della qualità del lavoro e dello sviluppo sostenibile basati su una lettura ragionata di documenti ufficiali e dei risultati delle ricerche empiriche realizzate nei contesti territoriali.

---

<sup>3</sup> Il Convegno, finanziato dalla fondazione Cassa di Risparmio di Forlì e patrocinato dalla Regione Emilia Romagna, si è tenuto a Forlì il 30-31 marzo 2001.

## Note conclusive

Il lavoro empirico realizzato in occasione del secondo rapporto annuale ha affrontato il tema della governance, indipendentemente dall'orientamento culturale rispetto ad esso che si voglia assumere<sup>4</sup>, tendendo ad offrire una risposta ad alcune domande che attengono alla azione collettiva, alla società e ai criteri di regolazione sociale.

In particolare:

La **prima domanda** dalla quale siamo partiti parte dalla distinzione, che origina da Bentham e venne riportata in luce da Keynes, tra *agenda* e *non agenda*; che cosa infatti significa, in prima istanza, la distinzione tra area del governo e area della governance se non la definizione di un limite tra ciò di cui lo Stato si deve fare carico e ciò che dovrebbe lasciare all'attività privata, non solo nel senso delle attività economiche, ma anche della regolazione dei rapporti?

*Anche in mercati perfettamente funzionanti con soggetti pienamente informati e razionali resta il problema:*” di coordinare gli sforzi per un bene comune , quando richiede ingenti risorse e lungo tempo di produzione, per ottenere il quale non basta che tutti siano ben disposti a contribuire e a collaborare , ma è necessario che qualcuno prenda in mano la”direzione dei lavori”. E’ un problema posto dai beni pubblici, ma non è il problema tradizionale del free-rider, bensì quello del coordinamento e quindi della costruzione e legittimazione di corpi istituzionali a questo scopo dedicati”.<sup>5</sup> Il problema che è necessario che qualcuno prenda in mano la”direzione dei lavori”, è uno dei problemi emersi dal nostro lavoro sul campo; nel caso specifico della Provincia di Ravenna si parla, da parte degli intervistati di un ruolo necessario della Provincia come "direttore di orchestra".

La nostra **seconda domanda** riguarda la democrazia. Sino a che punto tutte le teorie basate sullo scambio volontario e razionale come base della vita associata, che rappresentano una significativa parte delle teorie della governance, garantiscono ai più deboli una rappresentanza? In un sistema di scambio basato sulla capacità di costruire delle coalizioni chi è fuori da una coalizione è perduto. Il che porta a due problemi: il primo è la garanzia dei diritti di base del cittadino singolo; il secondo è un problema di congruenza: come stanno assieme le tendenze all'individualizzazione contrattuale dei rapporti di lavoro - sino al contratto individuale - con la contemporanea esaltazione di un modello di convivenza sociale basato sullo scambio e sul potere di coalizione? Che ruolo gioca il conflitto, in questa prospettiva? Di fronte a questo quadro pieno di autentici dilemmi che cosa sta accadendo in questa regione? Esiste una direzione di marcia privilegiata? È in continuità con il passato? Emergono tre temi: il ruolo del governo, il sistema partecipativo, il conflitto.

---

<sup>4</sup> Sulle diverse definizioni ed interpretazioni del concetto di Governance si rimanda ai saggi della prima parte del rapporto curati da Francesca Governa.

<sup>5</sup> Seravalli, G. , 1999, “Teatro Regio, Teatro Comunale “, Meridiana Libri, Catanzaro, pp. 84 – 86

La **terza domanda** riguarda un dilemma fondamentale della vita politica che Dahl ( 2001) così riassume:

Più un'unità politica è piccola, maggiore il numero di problemi importanti per i suoi residenti che sono al di là del suo controllo. A parità di condizioni, quindi, quando un'unità politica espande i propri confini al fine di affrontare i problemi importanti per i suoi cittadini, allora le opportunità per i cittadini a partecipare direttamente nelle decisioni politiche si riducono. Viceversa, più un unità democratica contrae i suoi confini al fine di garantire ai cittadini maggiori opportunità per una partecipazione diretta, più riduce il numero di problemi importanti che il governo di quell'unità può trattare efficacemente. Come conseguenza di questo dilemma democratico, i cambiamenti di scala di norma implicano uno scambio tra opportunità di partecipazione ed efficacia del governo. Due ovvie modalità per affrontare questo problema sono l'elezione di rappresentanti e il decentramento dell'autorità ad unità più piccole all'interno di una più grande. **Entrambe hanno spesso fornito ai paesi democratici accettabili compromessi.**

Dalla nostra ricerca questo dilemma esce come un dato percepito dai più come il problema per eccellenza della direzione politico amministrativa della realtà regionale. L'istituzione che, in questa prospettiva, emerge con un ruolo nuovo, nella nostra ricerca, è la Provincia.

La **quarta domanda** riguarda la natura stessa dell'azione collettiva e della politica. In un'ipotesi di scambio, infatti vi sono degli assunti. Si apre quindi un problema di **quadri di riferimento** per l'azione collettiva : un insieme di *principi e di obiettivi, di priorità e vincoli*. Gli obiettivi, le priorità, i vincoli, i principi non sono in sé stessi scambiabili perché sono reciprocamente incommensurabili. Essi possono essere oggetto di compromessi ma tali compromessi devono fare i conti con un problema di *legittimità* che riapre la questione del rapporto tra i singoli ed i gruppi o coalizioni; al momento l'unica forma di legittimità è quella che viene dallo Stato nazionale e dalle sue leggi e regole. Come già evidenziato esso oggi è sottoposto ad una crescente pressione, dall'esterno e dall'interno; i problemi che nascono sono problemi politici di legittimazione - tra i quali quelli che classicamente si definivano come problemi giurisdizionali - che *non possono essere risolti in modo induttivo, sulla base delle forze di mercato* che si incaricherebbero, una volta liberate, di creare le istituzioni necessarie. Come emerge con grande evidenza dal materiale empirico - in particolar modo nell'analisi storica di Parma - la presenza o l'assenza di un sistema di valori ed identitario, basato sull'inclusione, costituisce una profonda differenza pratica che influisce sulla stabilità, congruenza, efficacia, ed in ultimo, efficienza di un sistema di *governance*.

Le ricerche sul campo realizzate consentono di avanzare alcune considerazioni in risposta ai quesiti menzionati.

**Tavola sinottica dei risultati della ricerca:**

<b>Questioni</b>	<b>Azioni di policy</b>	<b>Definizione di Governance e dilemmi</b>
<p>Agenda o non agenda</p>	<p>Funzione dello stato non solo come regolatore dei fallimenti del mercato.</p> <p>Accentuazione della funzione di coordinamento delle azioni per ottenere un bene comune.</p>	<p><b>Publico/Privato</b></p> <p><i>Minimal State</i></p> <p>Ridefinizione dei confini tra il settore pubblico e quello privato. Uso del mercato per l'erogazione dei servizi pubblici</p> <p><i>New Public Management</i></p> <p>Utilizzo di modalità gestionali aziendali nella pubblica amministrazione. Obiettivi e risultati rivolti alla ricerca della massima efficienza.</p>
<p>Democrazia economica</p>	<p>Rappresentanza dei più deboli all'interno delle risorse scambiabili per un gruppo o per un singolo.</p>	<p><b>Efficienza/equità</b></p> <p><i>Corporate governance</i></p> <p>Diverse forme di controllo e gestione delle imprese e nella loro interrelazione con il contesto sociale di riferimento. Studi delle reciproca influenza tra impresa ed ambiente politico-istituzionale esterno.</p> <p><i>Contractual governance</i></p> <p>Meccanismi di governo utilizzati per riordinare le attività dei diversi cointeressati nella società</p>
<p>Efficacia della partecipazione</p>	<p>Azioni di concertazione e di programmazione negoziata.</p> <p>Rottura dei confini geografici ed amministrativi per lasciare spazio ad una progettualità a confini mobili.</p>	<p><b>Network ristretto/allargato</b></p> <p><i>Social-political governance</i></p> <p>Sistemi di governo i quali esisti di policy non sono il prodotto delle azioni di un governo centrale ma sono il risultato dell'interdipendenza funzionale tra una molteplicità di attori</p> <p><i>Self-organizing network:</i></p> <p>Dove i network possono essere una forma di organizzazione che si distingue rispetto alla classica dicotomia tra mercato e gerarchia.</p>
<p>Natura dell'azione collettiva</p>	<p>Azione tese a ridurre la disegualianza che si concentrano sullo sviluppo come libertà e possibilità di scelta dei soggetti</p>	<p><b>Scambio volontario/obbligato</b></p> <p><i>Entitlements/provisions</i></p> <p>Questione dei diritti formali ed effettivi. Considerazione della Governance come modalità effettiva di azione rispetto al government. La governance necessità di una diffusione delle capabilities per essere efficacemente attivata.</p>

*Tabella di governace elaborazione di Lucio Poma e Francesco Garibaldo*

Questioni	Risultati delle ricerche
<p>Agenda o non agenda</p>	<p><i>Parma:</i> Mancanza di un soggetto di coordinamento delle politiche pubbliche. Robusta e diffusa richiesta (auspicio) che sia la Provincia (come nuovo soggetto del coordinamento locale) ad assumere tale ruolo, da intendersi ovviamente come “direttore d’orchestra” e non come “solista”</p> <p><i>Sassuolo:</i> Crescenti sforzi di Raccordare pubblico/privato <i>che producono</i> una non sempre chiara definizione dell’<i>agenda</i> e dei soggetti implicati nel raggiungimento degli obiettivi. Negli ultimi anni, e in misura sempre crescente (territorio, servizi ambiente, assistenza sociale...).</p> <p><i>Forlì - Cesena:</i> “le logiche di sviluppo territoriale non possono più essere confinate unicamente alla dimensione comunale”  “i servizi pubblici, quelli delle municipalizzate, sono erogati senza economie di scala”  “manca integrazione tra pubblico e privato e si disperdono le possibilità di business e di innovazione”  “tempi di risposta troppo lunghi”  “manca integrazione tra pubblico e privato e si disperdono le possibilità di business e di innovazione”</p> <p><i>Ravenna:</i> “la reattività della provincia sull’organizzazione del territorio, la gestione coerente dei processi di rinnovo della forza lavoro e policy per l’immigrazione è stata negativa”</p> <p><i>Parma:</i> Necessità diffusamente avvertita di “recuperare” una visione d’insieme dei problemi per evitare approcci e interventi scollegati (ciò vale anche per la questione dei “soggetti deboli” – immigrazione extracomunitaria: troppi soggetti che intervengono in modo non coordinato). Nessuna nostalgia per il passato (“modello emiliano”), che ha comunque sedimentato una sorta di propensione all’azione coordinata. Ricorrente richiesta di abbassamento verso il livello locale dell’interlocutore istituzionale.</p> <p><i>Sassuolo:</i> Per il momento sembra prevalere l’istanza di efficienza. Finora hanno predominato tipologie di <i>corporate governance</i> (ristrutturazione dello assetto territoriale, economico...) da alcuni anni si tenta di incrementare anche gli aspetti <i>contractual</i> (cfr. Seravalli per Parma</p>
<p>Democrazia economica</p>	

Questioni	Risultati delle ricerche
<p>Efficacia della partecipazione</p>	<p><i>Parma:</i> Provincia: nuovo strumento del coordinamento e della concertazione. Le nuove attribuzioni introdotte dalla normativa riagiliano questo ruolo, che deve però concretamente sostanziato dallo sviluppo di una politica sempre più autorevole. Decisivo appare il ruolo della Camera di Commercio come interfaccia con il mondo economico, tenendo comunque conto della robusta presenza organizzativa a Parma dell'Unione Industriali.</p> <p><i>Sassuolo:</i> Tema clou dello azione di <i>governance</i> negli ultimi tempi, viste le sollecitazioni esogene /endogene. Sembra una strategia perseguita per allargare il <i>network</i> degli attori socio-istituzionali (PRUSSST, PRITTT, questioni dovute alla nuova immigrazione...)</p> <p><i>Ravenna:</i> "in tema di integrazione tra strumenti di sviluppo locale e PTCP c'è l'impressione che i comuni (soprattutto Faenza) vadano avanti per la loro strada"          "esistono ridondanze però è fondamentale la collaborazione tra associazioni"          "c'è un eccessivo numero di tavoli concertativi"          "occorre essere più selettivi nella scelta dei programmi"</p>
<p>Natura dell'azione collettiva</p>	<p><i>Parma:</i> Persistenza e latenza di quei tratti identitari dell'azione collettiva passata orientata "a valori, obiettivi e beni di natura comunitaria o di natura sociale". Persistenza flebile, o addirittura in calo, in cui molti interlocutori ravvisano la "crisi" della qualità della vita sociale a Parma.</p> <p><i>Sassuolo:</i> La situazione sembra in movimento su questi versanti, anche se la presenza consolidata, da lungo tempo, di <i>stakeholders</i> autorevoli e posizionati in alto nelle leve di controllo crea divergenze, "strabismi" e resistenze frizionali</p> <p><i>Ravenna:</i> "sul territorio esiste poca identità comune"          "Ravenna, Faenza e Lugo sono realtà diverse tra loro"          "Ogni comune ha le sue particolarità e segue i propri sentieri di sviluppo"</p>

Emerge quindi un possibile profilo di una governance che risponde a quattro criteri che creano un quadro di riferimento:

- a. Lo sviluppo delle identità dei cittadini e dei gruppi nell'ambiente politico.
- b. Lo sviluppo delle capacità e possibilità per l'azione politica sia dei cittadini, che dei gruppi e delle istituzioni.
- c. Lo sviluppo di significati degli avvenimenti politici.
- d. Lo sviluppo di un sistema politico adattivo.

Il rapporto pi analizza a livello locale e generale tre problemi: il ruolo del governo, il sistema partecipativo, il conflitto.

## **Indice del rapporto**

### **PRIMA PARTE - GOVERNO E GOVERNANCE: LO STATO DELL'ARTE, LE INTERPRETAZIONI E LE RIFLESSIONI SUL TEMA**

Fra government e governance. L'azione collettiva in ambito urbano e territoriale  
Quale governance?  
Programmare lo sviluppo territoriale tra Governance e Government  
Temi e problemi del governo e della governance. Una lettura ragionata di alcuni approcci

### **SECONDA PARTE - LA REGIONE E LE AUTONOMIE LOCALI**

#### ***Il quadro normativo***

Vincoli ed opportunità del decentramento amministrativo: il caso dell'Emilia Romagna  
Gli strumenti della governance in Europa ed in Italia  
Governance e politiche dello sviluppo sostenibile

#### ***Le Province***

Una riflessione storica su governo e governance a Parma  
L'analisi di contesto socio economico della provincia di Parma  
Rassegna bibliografica Government e Governance a Parma.  
Identità, complessità e sviluppo: la governance territoriale a Forlì - Cesena e Ravenna  
Rassegna bibliografica socio-economica dei territori di Forlì-Cesena e Ravenna  
Dinamiche di governo e mutamento sociale nel distretto ceramico di Sassuolo  
Bibliografia ragionata su Sassuolo  
Immigrazione e governance locale. Il caso di Sassuolo  
I tavoli regionali della Concertazione

### **TERZA PARTE - I TEMI**

#### ***La qualità dello sviluppo***

Il Piano di azione ambientale della regione Emilia-Romagna  
Qualità del lavoro e responsabilità sociale nei processi di Governance in Emilia Romagna

#### ***L'immigrazione***

L'immigrazione  
Rassegna bibliografica L'immigrazione in Emilia-Romagna  
Una lettura di insieme di orientamento territoriale  
Sistemi locali, governance e territorialità

## Le sintesi dei contributi

### **Fra *government* e *governance*. L'azione collettiva in ambito urbano e territoriale**

di *Francesca Governa*

Il termine *governance* è utilizzato con sempre maggior frequenza per indicare un cambiamento nei modi in cui si costruiscono le politiche e nelle forme dell'azione collettiva. Tale cambiamento, inoltre, è fatto spesso direttamente coincidere con un miglioramento (generico) rispetto al passato, privilegiando così una concezione del termine *governance* di tipo prescrittivo-normativo (che rileva come si dovrebbe agire in una certa situazione o, più in generale, per modificare lo stile del governo) piuttosto che analitico-descrittivo (che descrive una determinata situazione o una determinata pratica di governo).

Gli aspetti principali che identificano il cambiamento in atto riguardano sia gli obiettivi delle politiche e degli interventi (dal controllo della crescita alla promozione dello sviluppo locale), sia le forme dell'azione (dall'imposizione autoritativa delle scelte alla costruzione negoziale del consenso attorno a specifici progetti). L'insieme di questi aspetti è riassunto come passaggio dai modelli del governo (*government*) della città e del territorio ai modelli della *governance* urbana e territoriale. In questo modo, il termine *governance* è chiamato a indicare la presenza di "nuovi" modelli di azione, corrisponde ad un diverso modo di pensare le attività di governo e prefigura un diverso orizzonte operativo per gli attori e per le relazioni decisionali che delineano una *policy*.

Mentre i più tradizionali modelli di *government* si basano su azioni che richiedono una legittimità e una legittimazione istituzionale di tipo formale, le attività di *governance* derivano e si costruiscono nella condivisione dei fini dell'azione. Nei due modelli, inoltre, agiscono attori diversi: il *government* coinvolge unicamente *governmental actors*; la *governance* vede invece la partecipazione di una pluralità di soggetti anche esterni all'arena politica (imprese private, mass-media, istituzioni sovra-nazionali, ecc).

*Governance* è però un termine ambiguo, utilizzato con significati diversi da diversi autori, da diverse istituzioni e organismi internazionali (dalla *good governance* della Banca mondiale alla *governance* europea promossa dall'Ue), in diversi campi problematici e in relazione a diverse pratiche di esercizio del governo (dalla *corporate governance* di natura economico-imprenditoriale alla *governance* urbana e territoriale rivolta a contrastare i fenomeni di esclusione sociale o a promuovere lo sviluppo locale). In questo quadro, quanto mai complesso e sfaccettato, l'aspetto centrale che definisce un modello di *governance* è il riconoscimento dei limiti che incontra un unico soggetto nel guidare e attuare, da solo, le politiche pubbliche in società, come le attuali, sempre più complesse e frammentate. I risultati delle azioni di *governance* derivano quindi dall'interazione e dalla negoziazione fra una molteplicità di soggetti e una molteplicità di interessi diversi e, al limite, conflittuali.

Partendo da queste notazioni, gli elementi distintivi di un'azione di *governance* possono essere riassunti come:

- differenziazione e articolazione dei soggetti che entrano in relazione (attori pubblici e privati di diversa natura e di diverso livello);

- profilo spesso conflittuale delle relazioni tra i diversi attori coinvolti con la sperimentazione di modalità di “trattamento positivo” dei conflitti al fine di attuare efficaci forme negoziali e cooperative di composizione della pluralità degli attori e degli interessi;
- superamento dell’opposizione dicotomica tra stato e mercato (e tra pubblico e privato) con la conseguente apertura verso la dimensione ‘comunitaria’ e/o ‘associativa’.

Uno dei campi privilegiati di lettura dei modelli di *governance* è divenuto, in anni recenti, quello relativo alla costruzione delle politiche urbane e territoriali, in cui il riferimento a tali forme e modelli di azione collettiva consente di mettere in evidenza i seguenti aspetti:

- la costruzione di partenariati e coalizioni di attori – pubblici e privati - orientati verso il raggiungimento di un obiettivo specifico, definito congiuntamente;
- la ridefinizione del ruolo del soggetto pubblico, con un progressivo slittamento da un ruolo più propriamente decisionale e regolativo svolto nei processi di governo, verso un ruolo di *pilotage*, di *direction* o di “accompagnamento” delle interazioni fra i soggetti;
- il confronto con il problema della rappresentanza degli interessi e la presenza di obiettivi connessi direttamente alla dimensione sociale e politica degli interventi;
- l’affiancamento delle istituzioni informali a quelle formali (cioè quelle che, in definitiva, sono costituite o rappresentano gli attori, pubblici e privati, delle azioni di governo), con la conseguente tendenza verso una *pratica pluralista* della regolazione urbana e territoriale in grado configurare un processo aperto alla società e alla molteplicità, anche conflittuale, degli attori, degli interessi e delle pratiche sociali.

In questa prospettiva, la *governance* è definita come nuova forma di regolazione (*regolazione territoriale*) che si affianca, e in parte si sostituisce, alle tre forme idealtipiche della regolazione: la regolazione statale, che si basa sul principio di autorità e su una concezione passiva di territorialità; la regolazione attraverso il mercato che opera attraverso il prezzo; la regolazione attraverso la cooperazione/reciprocità che si basa sulla condivisione di valori, norme, identità, fiducia). La *governance* come regolazione territoriale rielabora alcuni degli aspetti centrali delle altre forme di regolazione ed è considerata ed è così definita come pratica collettiva territorializzata, in cui la valutazione dell’efficacia delle azioni è riferita alla valorizzazione delle specificità territoriali locali.

## Temi e problemi del governo e della governance.

### Una lettura ragionata di alcuni approcci

di *Francesca Governa*

La schematizzazione dei diversi approcci al tema della *governance* contenuti nei contributi di Roger Sibeon, Jan Kooiman, Gerry Stoker e Rainer Greca, presentati e discussi al Convegno Internazionale *Governance e Istituzioni: il ruolo dell'economia aperta nei contesti locali* svoltosi a Forlì nei giorni 30 e 31 marzo 2001, consente di riassumere la ricchezza dell'attuale dibattito internazionale su quest'ampia e controversa problematica (fig.1). Benché ogni approccio presenti proprie e specifiche caratteristiche, essi mostrano evidenti collegamenti e interazioni che, se esplicitati, sottolineano la molteplicità dei problemi e delle sfide con cui la dimensione delle teorie e delle pratiche è chiamata, sempre più urgentemente, a confrontarsi.

Dal punto di vista teorico, appare particolarmente rilevante e problematico il processo di istituzionalizzazione delle azioni di *governance* e, in particolare, il rapporto tra processi di istituzionalizzazione e processi di valorizzazione delle progettualità e delle dinamiche sociali. Una seconda questione concerne l'interpretazione del contenuto "innovativo" delle teorie e delle pratiche di *governance*. Esse possono essere viste come un cambiamento radicale rispetto ai tradizionali processi di *government* ovvero come "transizione" in cui forme e modalità di *government* si affiancano, in parte sovrapponendosi, a quelle della *governance*. In questa seconda ipotesi, appare però necessario comprendere se, in che senso e fino a che punto la compresenza di pratiche e modelli differenti - di *government* e di *governance* - sia una esigenza passeggera, destinata a esaurirsi nel momento in cui la transizione sarà completata, o si configura, al contrario, come aspetto specifico e caratteristico dei processi politici e delle modalità di azione collettiva della contemporaneità.

Dal punto di vista delle pratiche, i problemi sollevati dagli autori sottolineano le difficoltà, le ambiguità e le retoriche relative alla costruzione di politiche integrate e intersettoriali. Inoltre, essi permettono di segnalare la necessità, e parallelamente la difficoltà, di valutare l'efficienza e l'efficacia degli interventi nella prospettiva della *governance*, sperimentando cioè metodologie valutative che si confrontino con la valorizzazione del capitale sociale e delle specificità territoriali dei diversi contesti, con la capacità di suscitare convergenze e di innescare processi auto-organizzativi dei diversi sistemi socio-territoriali.

**Figura 1 – Gli aspetti caratterizzanti i diversi approcci al tema della governance**

<b>Approcci</b>	<b>Aspetti caratterizzanti</b>
<i>Governance</i> multilivello (Sibeon)	- Transcalarità - Interconnessione
<i>Governance</i> reticolare (Stoker)	- Auto-organizzazione - Superamento delle relazioni gerarchiche - Combinazione di modelli <i>top-down</i> e di modelli <i>bottom-up</i>
<i>Governance</i> socio-cibernetica (Kooiman)	- Modalità di <i>governance</i> <i>self-governance</i> - <i>co-governance</i> - <i>hierarchical governance</i> - Processi di <i>governance</i> <i>problem solving</i> - <i>disegno di istituzioni e aumento di capacità istituzionale</i> - <i>meta-governance</i>
<i>Co-governance</i> (Greca)	- Istituzionalizzazione delle pratiche sociali

## Governance e Sviluppo Sostenibile

*Paolo Foglia*

Il tema della “Governance” in rapporto alle odierne sfide ambientali ed alla promozione di uno “sviluppo sostenibile”, evidenzia un’area problematica, non ancora definitivamente risolta, in relazione all’emergere e al rinforzarsi una domanda sempre più vasta e articolata di informazione e partecipazione ai processi decisionali pubblici da parte della società civile organizzata. Domanda che va messa in relazione a una sensazione diffusa di perdita di controllo sulle scelte collettive, e rispetto alla quale ogni trattato internazionale, dalla Conferenza di Rio del 1992 in poi, richiama la necessità di un effettivo coinvolgimento della popolazione già a partire dalla messa a punto degli interventi di risanamento e di tutela dell’ambiente. Nonostante questo interesse crescente per le tematiche della governance nel campo delle politiche ambientali, spesso le risposte che i diversi ambiti istituzionali vanno strutturando sono ancora frammentarie e a volte concepite unicamente come pratica di costruzione del consenso e ricerca di legittimazione dell’azione politica.

I temi dell’informazione e della partecipazione trovano oggi un’importante cornice giuridica di riferimento nella “Convenzione sull’accesso all’informazione, sulla partecipazione pubblica nel processo decisionale e sull’accesso alla giustizia in Materia di Ambiente”, meglio nota come “Convenzione di Aarhus”, approvata nella Quarta Conferenza dei Ministri dell’Ambiente dei Paesi UNECE, tenutasi ad Aarhus (Danimarca) il 25 giugno 1998. Il soggetto della Convenzione va al cuore del problema delle relazioni tra “governi” e “governati” e sviluppa il tema della responsabilità, della trasparenza e della rispondenza dei Governi in materia di sviluppo sostenibile. La Convenzione garantisce i diritti del “pubblico” rispetto all’accesso all’informazione ed alla partecipazione. Dove altri accordi ambientali internazionali interessano gli obblighi che i Paesi hanno tra di loro, la Convenzione di Aarhus interviene sugli obblighi che i Paesi e le autorità pubbliche hanno nei confronti del pubblico al fine di garantire accesso all’informazione e partecipazione.

Nell’attuale dibattito sulla *governance*, assumono particolare rilevanza i processi di Agenda 21 Locale, dove la democrazia e la partecipazione dei cittadini sono gli strumenti fondamentali grazie ai quali è possibile definire, all’interno dei limiti che i sistemi naturali pongono all’azione dell’uomo, le modalità di produzione e consumo che consentono di assicurare il soddisfacimento di bisogni e aspirazioni in modo imparziale e socialmente accettabile.

In “Governance e Sviluppo Sostenibile”, predisposto nell’ambito del secondo rapporto annuale della Fondazione Istituto per il Lavoro, è stata condotta un’analisi dei principali documenti relativi ai nuovi orientamenti comunitari e nazionali in materia di politiche ambientali con l’obiettivo di individuare il rapporto esistente tra queste la domanda di partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici.

## Identità, complessità e sviluppo: la governance territoriale a Forlì - Cesena e Ravenna

Il rapporto di ricerca elaborato da Antares, cerca di sistematizzare le tematiche della complessità del governo dell'economia territoriale e dello sviluppo locale.

In questa prospettiva le interdipendenze analizzate sono soprattutto volte a comprendere lo stile di policy e gli strumenti adottati da una determinata comunità locale.

Negli ultimi anni è andato assumendo rilevanza crescente un modello di sviluppo economico basato sulla cooperazione tra sistema produttivo e istituzioni .

Una strategia di sviluppo, questa, che inserita in una cornice di interazione tra gli attori locali (*governance*) di nuova impostazione, conduce ad alcune considerazioni ricavate dall'analisi intrapresa da Antares sui territori di Forlì - Cesena e Ravenna.

Ciò che si è indagato è il funzionamento del meccanismo di interazione tra gli attori di un sistema territoriale e di come tale interazione contribuisca a risolvere problemi e ad offrire opportunità di sviluppo all'interno dell'attuale complessità di governo.

Per ricostruire questo percorso è indispensabile oltre ad una prima "mappatura" del sistema locale che permetta di determinare i punti di forza e le criticità di un territorio, la "programmazione", (ovvero la messa in opera di determinati strumenti di *policy* sulla base degli indicatori) e la valutazione delle *policy*.

Per quel che riguarda la metodologia di ricerca si è proceduto a costruire le prime due fasi:

- Mappatura socio-economica
- Analisi dei processi - interviste dirette a 33 attori (pubblici e privati) di Forlì - Cesena e 17 attori (pubblici e privati) a Ravenna
- Delphi - questionario postale di approfondimento ad attori locali (testimoni privilegiati: 25 a Forlì - Cesena; 10 a Ravenna)
- Interpretazione dati interviste - analisi dei processi con l'individuazione di questioni chiave e criticità.

### RISULTATI:

Nei due territori presi in esame la complessità da governare si rispecchia anche nella complessità degli strumenti per governarla.

La programmazione strutturale, intesa come percorso indirizzato "dall'alto", si interseca con i tentativi di percorsi concertativi degli attori locali ed è proprio per questa ragione che una definizione di confini tra *governance* e *government* non è scontata.

Per Ravenna e Forlì - Cesena la concertazione è stata la strada prescelta per programmare lo sviluppo del territorio, non senza differenze nei percorsi che hanno condotto a questa modalità.

Ravenna già agli inizi degli anni '90 aveva creato un "*Tavolo provinciale per l'economia*", un'esperienza che le ha permesso di uscire dalla crisi.

A Forlì la concertazione ha sicuramente subito un impulso dall'esperienza dei Patti Territoriali e si sta ora andando verso azioni di definizione congiunta delle strategie economiche da parte degli attori (*Conferenza Provinciale sulle strategie ed il governo del territorio*).

Una prima fase concertativa si sta esaurendo per entrambe i territori e dopo il momento di aggregazione iniziale, in vista di obiettivi comuni, si avverte la necessità di coordinamento al fine di ridurre le ridondanze di programmazione.

Gli attori intervistati dicono di prendere atto che è necessario superare quest'impasse, per meglio definire le regole di una modalità che ha dato risultati concreti.

Ricostruendo ciò che è stato detto circa i percorsi di sviluppo realizzati e realizzabili, attribuire identità attraverso un programma di sviluppo coerente significa:

- Approntare un dialogo tra il settore pubblico e privato
- Garantire il coordinamento tra i diversi enti locali
- Sviluppare una metodologia ed un organizzazione di lavoro che permetta di selezionare i temi di priorità su cui puntare per lo sviluppo del territorio.
- Prendere decisioni circa gli investimenti da realizzare.

Il compito degli istituti di ricerca è proprio quello di permettere la conoscenza del territorio attraverso quegli strumenti di analisi indispensabili, agli attori preposti, per valutare le priorità su cui puntare per lo sviluppo.

## Governance e government a Parma

*Stefano Magagnoli*

Il tentativo di offrire un quadro di lettura per quanto possibile decifrabile e persuasivo delle attuali forme di *governance* a Parma ha comportato la necessità che il saggio si ponesse in una prospettiva storica adeguata a cogliere le relazioni che legano le pratiche dell'attualità ai sedimenti di esperienze storiche di un passato prossimo.

A quel quadro di pratiche di governo, di concertazione, di complementarità che hanno fatto apparire le istituzioni dell'Emilia Romagna (soprattutto nel ventennio '60-'70) capaci di porsi quale elemento di coordinamento dei soggetti territoriali, quasi che – in certe condizioni e in certe fasi – essi si comportassero come un vero e proprio soggetto collettivo.

All'interno di questo quadro interpretativo si è sviluppata la ricostruzione storica sulle dinamiche dell'azione collettiva regionale che compone la prima parte del rapporto, soffermandosi con insistenza sugli elementi utili alla comprensione di un sistema di potere politico e sociale incardinato sino alla fine degli anni Settanta (momento in cui ha inizio la parabola di crisi) sul ruolo centrale del Partito comunista italiano, partito “decisore” e perno orbitante dell'intero sistema, punto di riferimento costante delle istituzioni intermedie, che, pur nel quadro di una sempre maggiore autonomia dei propri ambiti decisionali, rimangono strettamente inserite all'interno di un'architettura socio-istituzionale plasmata dalle scelte e dalle strategie del partito politico.

All'interno di questo schema di lettura del “modello emiliano” Parma si presenta però – storicamente – con non secondarie differenze.

Peculiare è infatti nel contesto locale la propensione a ricercare accordi e compromessi non tanto nelle sedi istituzionali della partecipazione collettiva, bensì sempre in sedi informali.

È in questo elemento che si può ricercare il “nodo delle origini” del modello parmense e la sua radicale alterità all'interno del “modello emiliano”; una differenza che radica nella storica sconfitta delle opzioni politiche genuinamente riformiste.

Si tratta quindi di un modello “oligopolista” dalle radici lontane, che già agli albori del '900 produce una dicotomia profonda tra i diversi livelli del sistema di governo.

Ma come si configurano, oggi, gli spazi e i livelli dell'azione collettiva a Parma? Sono registrabili tendenze innovative sul terreno dell'azione concertativa da parte dei soggetti istituzionali e imprenditoriali?

La seconda parte del rapporto si sofferma su questi aspetti, prendendo in considerazione comparata le “domande” degli attori sociali e le “risposte” istituzionali poste sul tappeto, con particolare riferimento alla questione dell'immigrazione (dalla cui analisi emerge con chiarezza come gli sforzi compiuti siano spesso inconsapevolmente ostacolati dalla mancanza di capacità di fornire risposte in modo unitario), della qualità dello sviluppo territoriale (con implicazioni che oscillano dalla percezione della qualità della vita ai tentativi di certificazione territoriale di matrice istituzionale) e degli strumenti istituzionali di sviluppo “dal basso” (Patto Territoriale dell'Appennino parmense).

Tra tutti gli elementi emersi (cui è peraltro affiancato un ampio e articolato “rapporto parallelo” di documentazione statistica di molti dei processi più rilevanti riguardanti la società parmense) spicca il diffuso auspicio di sempre maggiori spazi di autonomia per le istanze territoriali (siano esse istituzionali e no), cui si coniuga peraltro la generalizzata richiesta di migliore definizione della leadership di un soggetto istituzionale (in particolare l'amministrazione provinciale) in grado di assolvere con efficacia al ruolo di coordinamento delle diverse progettualità.

## Dinamiche di governo e mutamento sociale nel distretto ceramico di Sassuolo.

*Tullio Sorrentino*

Coerentemente alle indicazioni metodologiche di Gilberto Seravalli e della sua scuola<sup>6</sup>, il caso sassolese viene analizzato con una prospettiva di approccio non appiattita sull'attualità, ma ponendo attenzione alle radici storiche di lunga durata e ai quadri socio-istituzionali preesistenti. Siffatta situazione, illustrata nei paragrafi 1--3 del testo e nelle prime pagine dello appendice statistica, ci offre una chiave interpretativa molto suggestiva circa le radici dell'imprenditorialità e del dinamismo sociale sassolese nonché dei connotati di cui sembra permeata in profondità la cultura locale<sup>7</sup>, tuttavia non debbono indurre a istituire una linea di continuità filogenetica tra la situazione che si è analizzata per sommi capi tra il Settecento e i primi anni del Novecento, e ancor più tra ciò che era Sassuolo sino al 1945 e la realtà attuale del distretto ceramico, la cui produzione di materiali per pavimenti e rivestimenti edili ceramici ammonta a circa il 18-20 % di quella mondiale.

Alla luce di questa ricognizione storica, emergono in prima istanza alcuni fattori considerati "strategici" e decisivi per comprendere le dinamiche dei processi di *governance* odierni:

- sin dal Settecento, per giungere a oggi si registra un processo di omologazione tra l'attività produttiva, il settore industriale quivi dominante (la produzione di materiali ceramici, dapprima per uso domestico, e, dall'Ottocento ad oggi, sempre più orientati verso il sottosectore dei pavimenti e rivestimenti edili) e le *élite* dirigenti e politiche dei territori incentrati sul baricentro di Sassuolo. Queste antiche radici hanno connotato profondamente il quadro sociale locale, costruendone gli orizzonti valoriali e comportamentali, individuali e di gruppo. Siffatta dominante condizione non ha subito mutamenti decisivi nemmeno a partire dall'ultimo dopoguerra, nel senso che ogni quadro sociale che si è venuto ricomponendo ad ogni tornante storico di rilievo non ha visto mai marginalizzate le *élites* locali connesse alle attività produttive ceramiche
- l'attività produttiva dominante ha condizionato per lunghi archi temporali i flussi e i rapporti esterno-interno dell'universo sociale locale, favorendo il formarsi sempre crescente di corpi sociali non omogenei –per provenienze geografica, per valori di riferimento sociale, culturale, “antropologico”– che hanno trovato terreno di relazione tra loro sempre e solo per il tramite dello scambio economico, ossia per l'apporto maggiore o minore al crescere del settore produttivo locale

---

<sup>6</sup> G. Seravalli *Teatro Regio, Teatro Comunale. Società, istituzioni e politica a Modena e a Parma*, Roma, 1999.

<sup>7</sup> Sull'importanza dei connotati specifici delle comunità: A. Bagnasco, *Tracce di comunità. Temi derivanti da un concetto ingombrante*, 1999, Bologna, Il Mulino. La polivalenza di funzioni urbane riscontrabili a Sassuolo sin da epoche lontane può indurre a sostenere con una certa sicurezza che il fattore ambientale, inteso nella duplice accezione geografica e sociale abbia fatto di Sassuolo, pur nella sua dimensione alquanto contenuta, una città molto dinamica sin dall'età moderna, vista la commistione tra funzioni politiche, derivanti dal castello divenuto in seguito reggia, e funzioni economiche di tutto rispetto nel contesto del ducato estense. Come è ben noto, Max Weber osserva a proposito di siffatte tipologie urbane: “La questione delle relazioni fra guarnigione e cittadinanza politica della fortezza da un lato e popolazione civile, economicamente attiva, dall'altro, è spesso assai complicata, ma è sempre una questione basilare, d'importanza *decisiva* per la storia della costituzione della città. Dove esiste un castello, è naturale che si stabiliscano e prendano dimora degli artigiani per il soddisfacimento delle occorrenze dell'amministrazione padronale e della milizia, e che la capacità di consumo di un centro militare e la protezione che questo concede attirino commercianti”. Vedi M. Weber, *La città*, Milano Bompiani, 1950, III ed., p. 19 (traduzione italiana della specifica sezione sulla città contenuta nello studio classico *Wirtschaft und Gesellschaft*).

- le istituzioni, principale terreno di mediazione ma non certo unico ed esclusivo (si pensi al ruolo di organizzazioni religiose o parareligiose che nel corso già dell'Ottocento hanno svolto di integrazione dell'azione della "mano pubblica") sono sempre state sollecitate ad un ruolo di promozione, mai di governo esclusivo dei processi e delle tendenze in atto.
- Dai primi decenni del Novecento a venire ad oggidì si è vista perdurare in zona una sorta di "subcultura valligiana", ossia frutto della commistione della matrice padana/appenninica; con essa hanno dialogato, senza tuttavia pervenire ad una corretta integrazione, i portati culturali delle popolazioni immigrate via via in modo sempre più consistente, specie dagli anni Sessanta ad oggi
- la composizione demografica degli abitati gravitanti nell'area di Sassuolo è costantemente risultata più articolata di quella del resto della provincia: il saldo demografico attivo è stato per lungo tempo frutto delle continue immissioni immigratorie che, a loro volta, hanno favorito un'alta fertilità e una vivace dinamica demografica e sociale
- le amministrazioni locali postbelliche hanno sostenuto l'impatto dell'espansione economica e urbanistica alternando politiche "manchesteriane" di *laissez faire* a interventi più vigorosamente dirigisti per tentare di convogliare verso livelli di maggiore compatibilità il pesante impatto ambientale e sociale di siffatta esplosione. In generale, tuttavia, ogni tipologia di intervento non ha intaccato la dominante industriale: la morfologia stessa dell'intera filiera produttiva, che viene analiticamente descritta nel corso del saggio –e i successivi mutamenti dell'intero sistema produttivo—si sono immediatamente riversati sul territorio e sul suo contesto complessivo
- il *mismatch* culturale tra la nozione di "comprensorio" e "distretto" è un buon indicatore del pluralismo di "anime" insite nelle scelte delle amministrazioni e –in senso lato-- delle *élite* locali: la valenza più sociologica geografica e urbanistica del primo termine non collima, quanto alle scelte e alle "visioni" con l'altra, più sbilanciata sul versante dell'economia e spesso destinata a considerare il territorio come mero *background* o *contenitore* di una ben precisa tipologia industriale
- la stessa duplice opzione nelle scelte e nei processi decisionali delle amministrazioni:
  - a. il dimensione comunale/municipale/campanilistica e il suo correlato livello statale, proprio di una visione delle istituzioni organizzate "a cannocchiale"
  - b. dimensione intercomunale, con maggiore rilievo alle istituzioni intermedie (in particolare il *comprensorio* e la *provincia*) lascia intendere la compresenza, talvolta convergente, talaltra conflittuale, di opzioni di governo maggiormente *verticistiche* o più inclini a opzioni *partecipative*.

Nei restanti paragrafi del saggio si prendono in considerazione le ultime tendenze (tra gli anni '80 e oggi), l'ulteriore riposizionamento della filiera nel contesto internazionale e sotto l'onda d'urto delle sollecitazioni della globalizzazione.

Dall'indagine di campo e dai dati emersi, si possono riassumere queste principali opzioni e caratterizzazioni:

- la ristrutturazione economica del settore ha accentuato i caratteri "oligarchici" del distretto (il che, secondo molta letteratura in materia è indicato come fenomeno ineluttabile e fisiologico)
- i processi sociali in corso, tuttavia, e la loro stessa complessità crescente, inducono negli attori locali strategie di convergenza e di *partecipate governance*
- non sembra semplice il processo di mediazione interistituzionale e tra corpi sociali, proprio in virtù del notevole peso consolidato degli *stakeholders* tradizionali

- l'affiancamento di nuovi soggetti, deboli e/o emergenti (dal sociale, da nuove filiere o sottofiliere economiche da nuove istanze localistiche e /o regionalistiche, trasversali attraverso l'intero schieramento degli attori in gioco) ai soggetti tradizionali sembra condurre l'assetto locale verso nuove strutture e tavoli di negoziazione
- sembra che si trovino possibili terreni di convergenza laddove istanze *bottom up* possano incontrarsi con l'antico portato culturale del luogo e con la ricostruzione di un'identità collettiva non di *marketing territoriale* bensì sostanziale (tutti gli attori concordano nella necessità che il territorio non ceda le leve di controllo complessive della filiera produttiva e commerciale delle industrie ceramiche).
- altrimenti si aprirebbero rischi di istanze neocorporative e tentativi di fuga verso istanze3 neocentraliste
- il fattore tempo e l'incisività dell'azione istituzionale, intesa come "cabina di regia"; la capacità di innescare cicli virtuosi che consentano all'intera compagine socioterritoriale di fare "massa critica" vengono universalmente ritenuti determinanti per compire un fruttuoso salto di qualità
- al presente la situazione si presenta dunque assai aperta, a patto che tutti gli attori compiano "un passo indietro" rispetto ad atteggiamenti eccessivamente protagonisti e/o neocorporativi.

## Sistemi locali, governance e territorialità

*Paola Bonora*

La situazione dell'Emilia-Romagna e delle sue istituzioni fondative è profondamente mutata nell'ultimo quinquennio. Se anche in precedenza erano percepibili segnali critici, si tendeva ad interpretare debolezze e contraddizioni come fisiologiche, come connaturate a mutamenti che spingevano verso globalizzazione dell'economia e metropolizzazione della società, intesi come inevitabili e complessi elementi di "postmodernità" connaturati allo sviluppo.

Di recente si è però affacciata maggiore consapevolezza dei meccanismi che regolano le relazioni tra locale e globale. Si è scoperto che solo i sistemi locali dotati di interiore forza coesiva e chiara identità, riescono a dialogare con la sfera globale senza rimanerne schiacciati o succubi.

Si è anche capito che a fronte della universalizzazione dei giochi economici stanno il rischio di omologazione e di sperdimento identitario che derivano da un'accettazione acritica delle regole iperliberiste che orientano il globale. E che tale dinamica porta alla frammentazione dei sistemi locali e come conseguenza alla *perdita di centralità*.

Un tema che all'Emilia-Romagna sta molto a cuore, abituata da decenni al successo economico e al buon vivere sociale.

Parametri – successo economico e buon vivere sociale – che si puntellano vicendevolmente. La letteratura economica e le decisioni politiche più avanzate condividono l'idea che alla base del successo dei sistemi locali stia l'*humus* costitutivo della società civile e delle sue istituzioni, l'*ethos* che innerva la società. Una considerazione che parrebbe di banale, quasi utopico buon senso se non si fosse constatato che dove i legami sociali erano più saldi, orientati, organizzati, il *sensu di comunità* che scaturiva da quell'unione generava *plusvalore territoriale*. Dunque non solo ricchezza, ma benessere collettivo, fatto di servizi, funzionalità, buone pratiche. Quella qualità del vivere, insomma, che deriva dal curarsi del proprio territorio, in ogni sua componente, con più attenzione all'*equità* e alla *cooperazione* che alla *competizione*.

Una combinazione di fattori che in Emilia-Romagna fino a non molti anni fa ha trovato buona rappresentazione, ma che ora vacilla.

La globalizzazione infatti mette a rischio anche i luoghi di successo. La *trappola economicista* che ha eletto il mercato come regolatore, li mette in una situazione di *subordinazione* rispetto a regole e modalità d'azione *esogene*. Secondo cui stare al gioco significa accettare il *rischio di declassazione*. Questo infatti è il senso della competizione: il successo di alcuni a scapito della marginalizzazione di altri - con tutta la gamma di varietà che la multiformità dei sistemi locali contempla. E, al loro interno, tra gruppi sociali forti e frange marginali o interstiziali.

La globalizzazione seleziona e gerarchizza – i territori come i gruppi sociali. Semina all'interno dei sistemi regionali dei vuoti che sfaldano l'antica amalgama e, come buchi neri, risucchiano il sostrato di solidarietà su cui si reggeva la coerenza.

Fenomeni che, alle diverse scale, stanno cambiando le geografie tradizionali e le sostituiscono con mosaici frammentati che affiancano picchi di successo a interstizi debolissimi. Diagrammi algebrici che, al di là del potere consolatorio delle medie, spesso danno somma zero.

Un rischio che in situazioni come quella emiliana, fondate su un sistema locale che si è costituito e retto sulla coesione sociale, può avere effetti deflagranti. Perché se il successo era frutto della coesione, quando la coesione va in crisi mina anche le basi economiche.

La *governance*, che rappresenta un tentativo di sostituire alle reti spontanee delle aggregazioni artificiali, non rivela efficacia. Pare piuttosto un tentativo di ecumenismo sociale teso soprattutto all'appianamento dei conflitti e alla creazione di consenso. Rivelandosi un *contenitore privo di contenuti*, una *tecnica* di governo che, volendosi astrarre da marchiature ideologiche, finisce per affidare al gioco liberista le scelte o, quando non vi sono diretti interessi economici, per non funzionare affatto.

Le *inchieste sui tavoli regionali* della concertazione hanno mostrato un panorama allarmante, in cui le assemblee negoziali finiscono per rappresentare le istanze dei gruppi più agguerriti e meglio organizzati, che già godono di posizioni privilegiate, la cui forza di pressione inclina la discussione verso i propri interessi. Rischiano così di diventare momento di *legittimazione* di interessi privati, di raccordo tra diversi individualismi, per dare *consenso* e veste ufficiale a soluzioni già maturate in accordi bilaterali. Questioni che meritano attenta riflessione.

Analoghe problematiche sono scaturite dalle *indagini locali*, dove si è affrontato anche il tema annoso delle *entità territoriali intermedie*. Affiora, nel bene e nel male, la *provincia*. E, con tutto il carico di *ambiguità* che da sempre accompagna le due istituzioni, la *prefettura* che, intervenendo sulle lacune delle istituzioni elettive, mostra rinnovato protagonismo sul tema dell'immigrazione, destinato a diventare centrale per la convivenza civile, nel quale interviene parlando un *linguaggio centralistico che deterritorializza le politiche*.

Ma che si tratti dei tavoli della concertazione o degli enti territoriali, emerge l'*incertezza* di questa fase e la *manca di riferimenti* che sappiano ricondurre l'Emilia-Romagna nel solco della propria tradizione etica e civile.

## Governance ed immigrazione

*Giovanni Mottura*

1. L'attenzione crescente dedicata alle tematiche della governance è solitamente giustificata dalle caratteristiche di crescente complessità del tessuto relazionale proprio delle società in cui viviamo, e dalla conseguente difficoltà delle strutture istituzionali centrali, a qualsiasi livello, a gestire in modi appropriati ed efficienti i processi di interazione che si stabiliscono e si sviluppano tra gli attori sociali presenti, e in quanto tali interessati ad influire sugli orientamenti, sulle decisioni strategiche e sulle scelte operative che li coinvolgono (direttamente e come parti dell'insieme sociale).

In questa luce l'immigrazione, come fenomeno che ha come effetto la comparsa, all'interno di quell'insieme, d'una quota crescente di popolazione avente caratteristiche soggettive più o meno marcatamente diverse da quelle degli autoctoni, e che peraltro, sotto il profilo funzionale, in questa regione e nella fase attuale svolge sempre più chiaramente il ruolo di una integrazione necessaria dell'offerta in segmenti non secondari del mercato del lavoro, costituisce un campo particolarmente interessante e significativo di osservazione.

Ciò, in primo luogo, perché l'assetto, le strutture, le procedure e i meccanismi attuali di funzionamento delle istituzioni, delle amministrazioni e dei servizi sono, per dirla in breve, il prodotto di una storia collettiva della quale quella componente della popolazione attuale non è stata partecipe. E per converso perché i nuovi soggetti provengono da contesti culturali, sociali e istituzionali marcatamente differenti da quello in cui si trovano a vivere come immigrati.

Da ambedue i punti di vista dunque (quello del governo e quello della governance) la gestione della questione migratoria si presenta come un compito che implica disponibilità e capacità innovative particolari.

Va d'altronde rilevato che proprio rispetto a tali ambiti operativi si pongono oggi i concreti e complessi problemi di ridefinizione.

È infatti difficile non rilevare i profondi cambiamenti intervenuti nel frattempo nei contesti stessi d'approdo dei nuovi migranti. Cambiamenti in virtù dei quali termini ricorrenti nei rapporti di ricerca locali (quali: processi di ghettizzazione in microcosmi distinti spesso impermeabili tra loro; arcipelaghi sociali contigui ma estranei; immigrati concepiti come numeri; ed altri) sembrano assumere le valenze ed il significato più pesanti di indicatori di una crisi generale dei sistemi di regolazione il cui funzionamento ha garantito per almeno un trentennio a questa società regionale, dopo la fine della seconda guerra mondiale, il mantenimento e la riproduzione di condizioni di equilibrio dinamico tra interessi particolaristici e obiettivi universalistici, tra stabilità e conflitto, tra vincoli economici ed esigenze di equità sociale, tra centralismo e pluralismo, generando quel complesso integrato di attività produttive, servizi, tutele, meccanismi compensativi e ammortizzatori sociali, che è stato definito, forse con qualche enfasi, "modello emiliano" (sostanzialmente unitario rispetto a quelle caratteristiche strutturali, anche se per altri versi composito, come evidenziano i diversi rapporti locali di ricerca).

In quale misura tale “crisi identitaria” sia pensabile come una faccia particolare di processi più ampi e complessi in corso a livello mondiale, sembra una questione ancora aperta e da approfondire analiticamente.

La circostanza che invece si può rilevare con chiarezza sulla scorta dei risultati delle ricerche locali è che a quella crisi non sembra corrispondere, allo stato attuale, una capacità compiuta di proporre un modello alternativo raffrontabile al precedente quanto a progettualità complessiva ed a efficienza nell’orientare e regolare, alla luce di quella, uno sviluppo equilibrato della società. Incapaci di soddisfare questi requisiti appaiono infatti le ricette più o meno raffinate di tipo economicistico che sottostanno a molte delle varianti di governance in circolazione, non fosse altro che in considerazione del fatto che il tipo di neo-darwinismo sociale in esse implicito sembra destinato a produrre diseguaglianze e fenomeni di gerarchizzazione senza peraltro fornire strumenti di regolazione in positivo dei conflitti che possono scaturirne.

È in questo quadro sociale percorso da percepibili ma ancora largamente indeterminate correnti di cambiamento che la nuova immigrazione si inserisce. I suoi protagonisti si trovano dunque a fare i conti, nel corso dei loro percorsi di inserimento, con difficoltà aggiuntive oltre quelle che deve prevedibilmente mettere in conto qualsiasi migrante in terra straniera: problemi di chiusura, di diffidenza e paura di fronte al nuovo, che appaiono accentuati dall’insicurezza diffusa in cui si traducono le tensioni generate dalle trasformazioni in atto, nella percezione che se ne ha nei contesti locali.

**2.** D’altra parte, se l’elemento che caratterizza gli attori che entrano in gioco nella governance è sostanzialmente la partecipazione, intesa come possibilità concreta di intervento in prima persona nei processi decisionali di interesse collettivo (o perlomeno di esercitarvi con qualche prospettiva di efficacia un potere di veto) sembra ovvio osservare che tra i soggetti in questione non possano, allo stato attuale, annoverarsi gli immigrati in Italia.

Considerata la ormai conclamata importanza dell’offerta rappresentata dagli immigrati sul mercato del lavoro, in particolare industriale e dei servizi, e il contemporaneo aumento di imprese con titolari stranieri provenienti dagli stessi paesi dei primi (documentata dalle Camere di Commercio della Regione), tale circostanza appare come una contraddizione in grado, in prospettiva, di produrre effetti negativi ben oltre i confini della sfera lavorativa, ma con pesanti ricadute anche su di essa. Non va dimenticato, infatti, che quei processi di inserimento e di stabilizzazione lavorativa hanno come conseguenza, in un numero consistente di casi, ricongiungimenti familiari che non soltanto oggi rendono più complessi (rispetto alla fase in cui l’immigrazione si presentava nei contesti locali come “irruzione” di soggetti singoli prevalentemente di genere maschile) i problemi di fondo connessi alla domanda di casa, all’assistenza sanitaria, ai rapporti con i servizi in genere, ma soprattutto moltiplicano (come effetto appunto della crescente eterogeneità che ne deriva in termini di genere, di fasce di età, di esigenze connesse a stili di vita, progetti, aspettative) le occasioni di coinvolgimento di un numero crescente di autoctoni in relazioni più o meno dirette con i nuovi arrivati: quelle legate agli inserimenti abitativi e scolastici, ai bisogni formativi e informativi, all’esercizio di culti religiosi, alle attività dell’associazionismo di varia natura e finalità, all’uso del tempo libero, e così via.

In conseguenza di ciò lo sviluppo di rapporti più strutturati e bilateralmente consapevoli tra immigrati e contesti socio culturali di inserimento, e soprattutto l'elaborazione, la sperimentazione e la messa a punto di modelli relazionali in grado di agevolare la comprensione e la gestione dei problemi che la crescente complessità del fenomeno migratorio comporta, si vanno gradualmente facendo strada come esigenze concrete di un numero crescente di soggetti in tutti i settori della vita amministrativa e sociale in genere, e con particolare vivezza in quelli più direttamente connessi al mondo del lavoro.

Sotto questo profilo, inadeguati e fortemente distorsivi (alla luce, appunto, della complessità del fenomeno, del ruolo non più marginale giocato dai nuovi venuti sul mercato del lavoro di questa regione e dello stesso ammontare delle presenze straniere) appaiono modelli concertativi che in pratica escludono qualsiasi forma di consultazione dei diretti interessati, accomunati indiscriminatamente sotto l'etichetta di "fasce deboli della forza lavoro".

Non si può ragionevolmente escludere il rischio concreto che analoghe impostazioni contagino anche le nascenti esperienze di governance avviate in Emilia Romagna sull'onda dei processi di cambiamento documentati dai rapporti di ricerca sui diversi contesti socio-economici presi in esame.

Un segnale in tal senso, ad esempio, sembra poter essere considerata l'apparente assenza di riferimenti alla questione migratoria dagli elenchi dei temi sui quali si svolgono le attività concertative registrate dall'indagine, tanto a livello di amministrazione regionale (se si eccettua il Tavolo sull'Immigrazione, che però ha carattere temporaneo e non prevede la partecipazione di rappresentanti stranieri) quanto ai livelli provinciali e di area (dove l'unico indizio di attenzione è forse rappresentato da un passaggio relativo al Patto territoriale per l'Appennino Centrale, in cui però significativamente si affida al Terzo settore e al volontariato la "promozione di opportunità per i soggetti svantaggiati").

In altri termini, la tendenza che i rapporti di ricerca registrano come diffusa a livello istituzionale e paraistituzionale sembrerebbe essere ancora oggi quella di considerare l'immigrazione come un fenomeno a sé stante, il cui grado di rilevanza è in via prioritaria definito dai problemi che può aprire negli ambiti locali in termini di incremento delle fasce sociali marginali e di conseguenti reazioni di allarme sociale più o meno accentuate.

"Le politiche attuali sembrano essere basate più su una gestione della contingenza e dell'emergenza che su una progettualità istituzionale di lungo periodo. La sfera politica ha avvertito molto in ritardo l'immigrazione come questione da gestire a livello di policy, e anche ora la gestione delle problematiche legate alla crescente importanza dei flussi migratori verso la provincia sembra essere lasciata all'iniziativa personale di alcuni funzionari": così sintetizzano eloquentemente la situazione gli autori della ricerca in area romagnola, i quali peraltro, concludendo quella parte del loro rapporto, precisano che "a detta di tutti gli intervistati il clima generale in tema di immigrazione sul territorio non presenta alcun elemento di tensione".

Ricorre così sempre più frequentemente, come testimoniano diversi passi dei rapporti locali, l'idea che la principale contraddizione vada ricercata nel perdurante ritardo ad affrontare un nodo che per

molti versi si presenterebbe ormai ineludibile: quello di una rappresentanza diretta degli immigrati, in grado di esercitare la funzione di interlocutore autorizzato (e dunque credibile) nelle sedi, istituzionali e non, nelle quali si concretano le diverse forme della partecipazione da cui la governance dovrebbe sostanzarsi e svilupparsi.

D'altra parte, senza in alcun modo voler sminuire l'importanza indubbiamente centrale della questione della rappresentanza, anzi nell'intento di affermarne il valore e le implicazioni concretamente strategici sia per l'area del governo sia per quella della governance, sembra opportuno annotare che di frequente gli approcci a tale nodo problematico appaiono limitativi e per qualche verso svianti.

Nelle pagine del capitolo riguardante l'immigrazione si cerca di argomentare meglio questa affermazione, evidenziando come l'emergere di rappresentanti vada comunque concepito come un risultato di decisioni e azioni di governo, ovvero come uno degli obiettivi prioritari da inserire in agenda e rispetto al quale prevedere il concorso di diversi attori corporati, in quanto tali già abilitati a partecipare (con differenti ruoli e gradi d'influenza) ai giochi della governance.

Ci si propone, inoltre, di mostrare come ai ritardi su tale terreno corrispondano, da un lato, carenze di conoscenza e di monitoraggio non episodico dell'evoluzione dei processi migratori che interessano la regione; d'altro canto, la mancanza di una riflessione sul complesso di professionalità e competenze specifiche che vanno messe in campo negli interventi in questa materia, nonché sulle innovazioni nelle modalità di lavoro proprie della Pubblica Amministrazione che il coordinamento e il controllo di tali interventi comportano.

## I tavoli regionali della Concertazione

*Volker Telljohann*

Nell'ambito della ricerca promossa dall'Istituto per il Lavoro presso i tre Assessorati regionali considerati (Assessorato alle Politiche sociali e immigrazione, Assessorato Scuola, Formazione professionale e lavoro, Assessorato alle attività produttive e Sviluppo economico), sempre nell'ottica dell'approfondimento del ruolo e dei meccanismi della programmazione regionale, particolare interesse è stato rivolto al funzionamento e all'attività di alcune sedi preposte istituzionalmente al confronto fra Regione e parti sociali.

In particolare si è voluto indagare sulla qualità delle esperienze di concertazione realizzate in tre particolari organismi di informazione, confronto e concertazione: la Conferenza regionale per l'economia e il lavoro (CREL), la Commissione Regionale tripartita (CRT, già Commissione regionale per l'impiego) e il Tavolo sull'immigrazione. In queste tre diverse sedi la Regione ha voluto organizzare il confronto, su diverse tematiche, con le Associazioni di rappresentanza presenti sul territorio regionale. Naturalmente ognuno di questi tavoli ha una sua specificità e finalità distinta: molto tecnica per quanto riguarda la CRT, che si occupa delle politiche formative, più politica quella degli altri due tavoli, con un problema di definizione del proprio ruolo e delle proprie funzioni per quanto riguarda la CREL. In particolare sono stati rilevati i pareri e le impressioni dei rappresentanti delle Associazioni, datoriali o sindacali, protagonisti dell'attività di questi tavoli, oltre che dei rappresentanti dell'Istituzione e degli Assessorati di volta in volta coinvolti.

Contemporaneamente, è stata presa in considerazione anche l'attività della Conferenza Regionale delle Autonomie Locali. Questo organismo si pone come il luogo di concertazione fra l'Istituzione e i vari Governi locali (Comuni, Province, Associazioni di Comuni, Unioni Comunali ecc.), che trovano in questa sede un concreto strumento di confronto e discussione sulla Regione.

### **I problemi della governance: l'esempio dei tavoli regionali della concertazione**

Se guardiamo all'esperienza dei tavoli regionali della concertazione dal punto di vista delle quattro questioni fondamentali della governance<sup>8</sup> ci troviamo di fronte ad un quadro non uniforme che rispecchia i vari problemi della governance non ancora risolti.

#### *Agenda o non agenda*

Analizzando il lavoro concreto dei tavoli della concertazione la nostra indagine ha fra l'altro rivelato che l'attività svolta in passato dalla CREL è stata prevalentemente di carattere formale visto che in quella sede non sono stati prodotti risultati sostanziali finalizzati a contribuire alla definizione delle politiche regionali. Finora questa sede di concertazione non ha quindi assunto nessuna funzione di coordinamento, **né** all'interno della Regione, cioè a livello interassessorile, **né** verso l'esterno per

---

<sup>8</sup> Garibaldo, F., Quale governance?

quanto riguarda l'azione dei vari attori sociali. Di conseguenza, si può sostenere che la CREL non ha, al momento, prodotto nessun tipo di valore aggiunto.

Il mancato utilizzo di questa potenziale risorsa che rappresenta questo tavolo di concertazione è dovuto non solo alle posizioni contrastanti fra i rappresentanti delle parti sociali coinvolti per quanto riguarda la funzione e le competenze della CREL ma anche al mancato input da parte dell'Istituzione regionale concernente il ruolo di questo tavolo.

Simili problemi si pongono rispetto al tavolo sull'immigrazione dove il lavoro è rimasto sostanzialmente bloccato e l'istituzione regionale non è riuscita ad assumere un ruolo di coordinamento, né all'interno, né verso gli attori esterni.

Al contrario della CREL e del tavolo sull'immigrazione la CRT è caratterizzata da un più elevato livello di integrazione, sia verso l'esterno per quanto riguarda gli attori sociali, sia verso l'interno per quanto riguarda altri soggetti istituzionali. In questo caso è stato possibile per l'istituzione regionale assumere un ruolo di coordinamento rispetto agli altri attori coinvolti.

Anche la CRAL, che rappresenta un caso di concertazione interistituzionale, può essere considerata, complessivamente, un'esperienza positiva per quanto riguarda il suo contributo all'integrazione fra la Regione e le Autonomie locali.

#### *Democrazia economica*

Il problema della rappresentanza nell'ambito dei processi di concertazione è presente in tutte le esperienze analizzate che prevedono il coinvolgimento di attori privati. Il caso più evidente riguarda il tavolo sull'immigrazione che finora non è stato una sede di rappresentanza *degli* immigrati ma semmai *per gli* immigrati.<sup>9</sup>

La CREL non è stata concepita finora come sede di una partecipazione effettiva. Oltre a questo limite funzionale anche la composizione della CREL sembra corrispondere più a un concetto di dialogo sociale che a un concetto di *dialogo civile*. Quest'ultimo tipo di dialogo che viene molto sollecitato dall'Unione europea e che prevede l'inclusione delle ONG corrisponderebbe probabilmente di più all'esigenza di coinvolgere anche gli stakeholder nella definizione delle politiche regionali.

In realtà invece il coinvolgimento è limitato alle organizzazioni delle parti e avviene soprattutto nell'ambito di rapporti bilaterali. In questo caso l'influenza degli attori dipende molto, (secondo la logica di scambio razionale), dalla loro dotazione di risorse il che significa che gli attori più deboli sono sostanzialmente esclusi dall'elaborazione delle scelte strategiche.

La CRT rappresenta sicuramente l'esperienza più avanzata di concertazione a livello regionale, ma anche in questo caso siamo di fronte ad una differenziazione rispetto al peso dei vari attori coinvolti

---

<sup>9</sup> Mottura

nelle procedure di partecipazione. La presenza di una tale gerarchia indica quindi anche in questo caso la dominanza della logica dello scambio razionale.

Rispetto a tutti i tavoli di concertazione che prevedono il coinvolgimento delle parti sociali ci troviamo davanti al problema che, da un lato, certi attori rimangono esclusi dal tradizionale sistema dei rapporti consolidatosi in passato, e dall'altro, fra gli attori inclusi nei processi di concertazione esistono gerarchie secondo la rispettiva dotazione di risorse a disposizione dei vari attori. Sembra quindi che ci sia una tendenza a puntare soprattutto sul coinvolgimento degli attori tradizionali nelle attività di concertazione e di privilegiare fra di loro chi ha più risorse scambiabili. Un tale approccio alla concertazione ovviamente non può contribuire alla riduzione delle disuguaglianze esistenti e ad una redistribuzione di potere. Di fronte a una tale filosofia di scambio volontario e razionale la rappresentanza degli attori più deboli sembra minata; le loro possibilità di influenzare le scelte strategiche sembrano piuttosto limitate e, di conseguenza, si corre il rischio che l'ineguaglianza esistente si perpetui e rafforzi.

#### *Natura dell'azione collettiva*

Come è stato detto la CREL non è ancora diventata una sede di partecipazione effettiva. Per quanto riguarda l'operato della CREL sembra che in passato essa sia stata sede di procedure più di informazione e consultazione che di concertazione se per concertazione intendiamo **l'attivazione di un processo attraverso il quale le parti, sulla base di obiettivi e principi condivisi, e al di fuori di logiche corporative, concorrono alla definizione di politiche coerenti e misure concrete, contemperando i diversi interessi legittimamente rappresentati con l'obiettivo di far prevalere scelte che corrispondano il più possibile all'interesse generale.** L'esperienza della CREL fortemente interlocutoria non si è quindi trasformata da una modalità puramente formale in una modalità effettiva di azione rispetto al government.

Anche nel caso del tavolo sull'immigrazione la concertazione è rimasta sostanzialmente a un livello formale. La ridotta operatività e incisività di questa sede di concertazione sono dovute fra l'altro alla interdipendenza fra i vari livelli di competenza (vedi Mottura). Inoltre è da sottolineare che in questa sede non sono state coinvolte le organizzazioni degli immigrati stessi. Il motivo è probabilmente da ricercare nell'estrema frammentazione della rappresentanza di questo gruppo. Quest'ultimo rimane quindi di fatto escluso dal sistema partecipativo regionale il che potrebbe implicare il rischio di un consolidamento dell'esistente disuguaglianza.

La CRT che rappresenta per tanti versi un'esperienza di concertazione funzionante ha messo in evidenza invece altri requisiti che sono la *competenza* e la *differenziazione*. Per garantire che la concertazione si traduca in una modalità effettiva di azione c'è bisogno di una differenziazione fra una sede politica che decide sugli obiettivi e criteri della concertazione, da un lato, e una sede tecnica che si occupa della messa in pratica delle decisioni prese, dall'altro. L'esperienza di questo tipo di divisione del lavoro ha poi reso chiara l'estrema importanza di competenze adeguate per garantire la realizzazione di progetti.

In conclusione è da sottolineare che fino ad oggi non è stata sviluppata, né da parte dell'Istituzione regionale, né da parte degli attori sociali coinvolti, una posizione comune e omogenea rispetto alla

funzione e il contenuto della concertazione. In tutti i casi analizzati la concertazione trova un'interpretazione diversa. Non esiste quindi un quadro coerente di definizione dei principi e obiettivi fondamentali sulla base del quale l'attività dei vari tavoli di concertazione possa essere impostata.

Le posizioni variano fra chi concepisce la concertazione come un sistema di raccolta di pareri non vincolanti, cioè con la più completa libertà operativa delle parti coinvolte, e chi chiede un organismo con poteri effettivi deliberanti. In quest'ultimo caso esiste la richiesta di rendere la concertazione più efficace e incisiva e di assegnarle un ruolo strategico rispetto alla definizione delle politiche regionali.

La richiesta di una concertazione più efficace implica anche la domanda da parte di alcuni attori sociali di aumentare la loro influenza in questo ambito. La Regione è quindi obbligata di riflettere sui criteri di inclusione dei vari attori e interessi nella definizione delle politiche regionali. Per poter dare una risposta a questo quesito è indispensabile decidere quale ruolo assegnare alla concertazione e nell'ambito di quale modello di governance.

La riflessione sul modello di governance dovrebbe riguardare prima di tutto la domanda se si è disposti o meno a considerare la governance e di conseguenza il sistema partecipativo come modalità effettiva di azione rispetto al government e se, quindi, la Regione è intenzionata ad assumere un ruolo di indirizzo e coordinamento. Promuovendo la discussione sulla natura e la finalità del sistema di partecipazione si dovrebbe prima di tutto definire quali sono gli attori da coinvolgere e secondo quali criteri vengono scelti. Vengono privilegiati attori dotati di risorse scambiabili o vengono coinvolti tutti gli stakeholder per promuovere un dialogo civile nell'ambito di un modello di governance democratica?<sup>10</sup>

È ovvio che un tale processo di chiarimento non possa avvenire a livello dei singoli assessorati ma debba coinvolgere l'insieme della giunta regionale per poter assicurare per il futuro un'implementazione e applicazione omogenea dei risultati delle riflessioni sulla governance.

---

<sup>10</sup> Garibaldi, F., Quale governance?, p. 12