



Fondazione Tarantelli
Centro Studi
Ricerca e Formazione

in collaborazione con

ISTEL

Istituto di Studi Toscani di Economia e del Lavoro

**Il sindacato nel territorio
Esperienze
e approcci «rigenerativi»**

**Working Papers
Fondazione Tarantelli**

wp n. 6/2017

EDIZIONI **LAVORO**



*Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione
- Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia*

Working Papers Fondazione Tarantelli
workingpapers@fondazionetarantelli.it
www.fondazionetarantelli.it

Direttore: Giuseppe Gallo
Vicedirettore e coordinatore redazionale: Francesco Lauria

WP n. 6, aprile 2017

Progetto grafico e impaginazione: Typeface, Cerveteri (Roma)
Edizioni Lavoro, via Salaria 89, Roma

ISSN 2531-8586



Sommario

Editoriale

Il senso di una collaborazione: il sindacato nel territorio, un ritorno al futuro
di Giuseppe Gallo e Riccardo Cerza 4

Il sindacato e il mutualismo
di Francesco Lauria 6

Quanto conta l'azione sindacale nel declinare equità e benessere sul territorio?
Evidenze empiriche e spunti di riflessione dai risultati di un'indagine campionaria
di Francesca Ricci 11

Strategie d'inclusione dei lavoratori e contrattazione di sito:
una sfida per il rinnovamento dell'azione sindacale
di Alberto Gherardini 15

Il sindacato e lo sviluppo territoriale: l'esperienza dell'*Italia di mezzo*
(Toscana, Umbria, Marche)
di Marco Betti 19



Editoriale

Il senso di una collaborazione: il sindacato nel territorio, un ritorno al futuro

di Giuseppe Gallo e Riccardo Cerza***

Presentiamo, con grande piacere, un Working Paper congiunto, realizzato grazie alla collaborazione tra Fondazione Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione e Istel, l'Istituto di Studi Toscani di Economia e del Lavoro, promosso dalla Cisl e dalla Fnp della Toscana.

Il tema del Quaderno, prodotto dall'impegno condiviso di un gruppo di ricercatori, è il legame tra sindacato e territorio, a partire da approcci ed esperienze «rigenerativi».

Il Working Paper si apre con un contributo di Francesco Lauria, responsabile dell'area europea presso il Centro Studi Cisl di Firenze, su un tema antico, ma che sta significativamente tornando alla ribalta, non solo nel nostro paese: il rapporto tra sindacato e mutualismo.

Si tratta di una pagina storica fondamentale del movimento dei lavoratori, mai del tutto sopita, oggi di nuovo di attualità, sia per i limiti posti dalla situazione economica allo Stato sociale sia per il crescere di nuovi bisogni e di nuovi soggetti, in una società sempre più frammentata.

Nel secondo contributo il Quaderno presenta i risultati di una ricerca coordinata da Francesca Ricci, responsabile dell'Ufficio Studi e Formazione della Fnp Toscana e direttrice dell'Istel, sul tema del rapporto tra azione sindacale e rafforzamento di equità e benessere sul territorio.

La ricerca prende in esame, in particolare, la concertazione territoriale comunale: una pratica che ha subito il condizionamento della crisi e dei vincoli di bilancio imposti ai comuni, ma che, proprio per questo, ha visto un rafforzamento qualitativo dell'impegno del sindacato – e della Cisl in particolare – nell'orientare e monitorare le scelte politiche sul welfare locale. Il volume prosegue con un contributo molto innovativo di Alberto Gherardini, ricercatore dell'Università di Firenze e membro del Comitato scientifico dell'Istel.

Il saggio di Gherardini è incentrato sulla «contrattazione di sito» e le conseguenti strategie di inclusione e sindacalizzazione dei lavoratori.

Ci si riferisce, quindi, ad accordi multi-aziendali in luoghi in cui si ha la presenza permanente di una pluralità di attività produttive o di servizio: sono i luoghi della post-modernità, perfettamente a cavallo della contrattazione aziendale e territoriale.

Il Quaderno si chiude con una riflessione di Marco Betti (anch'egli ricercatore presso l'Università di Firenze e membro del Comitato scientifico dell'Istel) sul rapporto tra sindacato e sviluppo territoriale.

La riflessione di Betti accompagna l'esperienza, non solo istituzionale, della cosiddetta «Italia di mezzo», il progetto di integrazione multilivello tra la Toscana, l'Umbria e le Marche. Si tratta di una prospettiva che si rapporta con un territorio che in passato è stato antesignano degli studi sullo sviluppo locale e sulla dimensione economica e sociale dei distretti.

* Presidente Fondazione Tarantelli.

** Presidente Istel, Segretario generale Usr Cisl Toscana.



Un filo rosso accompagna queste riflessioni e ricerche: il rapporto, come direbbe un grande studioso da alcuni anni scomparso – Pino Ferraris – fra territorio, mutualismo e confederazione sociale.

Si tratta di una sfida importante, anche per la costruzione di nuovi modelli organizzativi per il sindacato dei prossimi decenni.

Pensiamo a modelli e pratiche flessibili, ma frutto di una visione lungimirante e non ideologica.

Una visione che sappia «ritornare al futuro» e che si impegni a costruire legami di comunità nella «società del rischio», scavando dentro le origini e i valori del movimento dei lavoratori e prospettando piste innovative per la salvaguardia solidale degli interessi e degli ideali delle persone e del lavoro.



Il sindacato e il mutualismo

di Francesco Lauria*

«Il mutualismo è un associazionismo *per*, esprime una solidarietà positiva: esso non rivendica verso l'alto, tende invece a realizzare nel basso l'obiettivo».

Così si pronunciava Pino Ferraris nel testo che, assemblando alcuni dei suoi contributi più significativi, è da considerarsi il suo testamento intellettuale.¹

Le parole di Ferraris, scritte in epoche diverse da quella odierna, ci tornano alla mente, ora che il mutualismo sembra tornare con sempre più forza di attualità.

Come ha recentemente rilevato Sandro Antoniazzi,² la causa più evidente di questo «ritorno di fiamma» è lo sviluppo progressivo di fondi sanitari e previdenziali integrativi, oltre alla diffusione, sempre più fiscalmente incentivata, di accordi ed esperienze di welfare aziendale e, in forma minore, territoriale.

A fronte dell'avanzare sempre più impetuoso del «secondo welfare» appare urgente una riflessione di fondo, non solo contingente e operativa, sulla natura sindacale e sociale del mutualismo.

Il tema, sviluppato da Ferraris come da Antoniazzi, è quello di comprendere e valutare il rapporto tra la natura «rivendicazionista» del sindacato e quella mutualistica.

È importante non cadere nella trappola di un dibattito rischiosamente ideologico e divisivo facendo propria la lezione di Ferraris, ripresa da Vittorio Foa, che interpreta lo scioglimento delle ideologie non come «fine delle idee, ma fioritura libera di nuove idealità».

Nella riflessione sulle radici del mutualismo è opportuno evitare un approccio che sancisca «il nostalgico ritorno alla sana autenticità delle origini» per ridare spazio e legittimità, anche in rapporto alle evoluzioni dell'attualità, a un confronto e a un dialogo pluralista fra le tradizioni sociali e culturali del sindacalismo riformista italiano.

Se il mutualismo, come scrive Antoniazzi, costituisce un grande tema suggestivo, quasi un mito, radicato nella memoria delle classi lavoratrici e popolari, eco di una solidarietà immediata, diretta, viva, è molto importante capire in che forma esso possa rappresentare un orizzonte di futuro, in un contesto istituzionale, sociale ed economico radicalmente diverso da quello del tempo della sua prima affermazione.

Un sociologo come Michele Colasanto, vicino al sindacato e alla Cisl in particolare, ci ammonisce giustamente sul fatto che la riscoperta del mutualismo si rapporta con un'altra faccia della medaglia e cioè con la riduzione delle prestazioni e il ridimensionamento della spesa sociale che rappresenta il filo rosso delle più comuni riflessioni sulla crisi del

* Centro Studi nazionale Cisl Firenze, Comitato scientifico Istel.

¹ P. Ferraris, *Ieri e domani. Storia critica del movimento operaio e socialista ed emancipazione dal presente*, Edizioni dell'Asilo, Roma 2011.

² S. Antoniazzi, *Le strade convergenti di mutualismo e sindacalismo*, in «Quaderni di Rassegna Sindacale», n. 4/2016.



welfare in Italia, come in tutti i paesi che ne hanno beneficiato nel corso del XX secolo.³ Colasanto ricorda che, nella riflessione sull'evoluzione del welfare, è ancora troppo sottovalutato il rapporto con l'aumento delle disuguaglianze, la «vera mina sociale del nuovo secolo».⁴

Certificata la grave crisi dello Stato sociale, come espressione di un welfare gestito dalla mano pubblica con risorse crescenti e senza gerarchia dei bisogni – scrive il sociologo milanese – la ricerca e l'azione politica hanno trovato nel coinvolgimento della «società civile» percorsi ritenuti utili per rilanciare le politiche sociali.

Si pensi, progressivamente, al cosiddetto «welfare mix» (che vede il terzo settore come semplice braccio operativo delle istituzioni), al «welfare plurale» (in applicazione del principio di sussidiarietà, ma senza un'integrazione completa nei servizi erogati), fino al già citato e maggiormente compiuto «secondo welfare» (con decentramento delle prestazioni, rapporto con la contrattazione aziendale e territoriale, ruolo centrale di soggetti non pubblici).⁵

Il «secondo welfare» appare oggi come il più adatto a un impegno diretto e indiretto del sindacato, in coerenza con le radici mutualiste, pur in presenza di esperienze concrete piuttosto variegate: dal welfare contrattuale, ai fondi bilaterali, fino al welfare aziendale e territoriale e ad un rapporto con le associazioni datoriali e le istituzioni ovviamente molto diverso da quello del mutualismo delle origini.

Un tema importante è quello del rapporto tra «welfare associazionistico» e intervento pubblico, non solo quello dello Stato, ma anche quello delle Regioni, istituzioni che hanno assunto, in Italia ma non solo, competenze e ruoli crescenti.

Due parole chiave, solo apparentemente non convergenti, possono rappresentare i fondamenti per uno sviluppo corretto di un welfare mutualistico orientato al futuro e alla sostenibilità: «autonomia» e «interazione».

Come sottolineato da Tiziano Treu,⁶ il rispetto dell'autonomia dei corpi sociali è una condizione imprescindibile affinché essi possano orientare la propria attività verso obiettivi di interesse comune liberamente, ma non autoreferenzialmente, definiti.

Il contributo dei corpi intermedi al benessere sociale non può e non deve essere confinato in orizzonti privatistici, ma deve essere riconosciuto, con onori e oneri, nella sfera pubblica. A tal proposito, Treu fa esplicito riferimento a due capisaldi della nostra Costituzione repubblicana: l'art. 2, che riconosce le associazioni di persone come enti preesistenti e intermedi rispetto allo Stato e come parti integranti della Repubblica e l'art. 38, che promuove l'apporto della società civile in relazione alle attività di assistenza e di interesse sociale.

Oltre agli articoli citati da Tiziano Treu è utile richiamare anche l'art. 118 della Costituzione, entrato in vigore nel 2003, che recita: «Stato, Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio della sussidiarietà».

³ M. Colasanto, *Tutto un altro welfare*, in «Formazione Domani», n. 1/2017.

⁴ Su questo tema cfr. l'illuminante saggio di Anthony B. Atkinson, *Disuguaglianza. Che cosa si può fare?*, Raffaello Cortina Editore, Milano 2015.

⁵ Per una completa e aggiornata raccolta di riflessioni e di accordi ed esperienze concrete su questo tema, cfr. il sito del progetto «Percorsi di secondo welfare», promosso dal Centro di ricerca Luigi Einaudi di Torino in collaborazione con l'Università degli Studi di Milano: www.secondowelfare.it.

⁶ Ci si riferisce alla prefazione di Tiziano Treu al volume ad opera di S. Antoniazzi, M. Carcano, S. Zanicelli, *Il mutualismo. Per un nuovo stato sociale*, Jaca Book, Milano 2016.



L'interazione dei corpi sociali in un contesto ampio non può che misurarsi con le trasformazioni sistemiche che riguardano i sempre più variegati aspetti del welfare: dalla domanda-offerta di lavoro, ai mutamenti demografici, a quelli della composizione familiare: bisogni complessi che, ancora troppo spesso, sono lasciati ampiamente irrisolti, senza risposte soddisfacenti.

Interazione significa anche riconoscere che trasformazioni sociali così profonde, come quelle che oggi viviamo, richiedono forti innovazioni in processi e obiettivi che accomunano sia la dimensione sussidiaria che quella statale del welfare.⁷

Lo spazio in cui si muovono le migliori iniziative del privato sociale, ma anche di un welfare pubblico che sappia rinnovarsi, è destinato ad ampliarsi, proprio in rapporto all'aumento e alla progressiva differenziazione dei bisogni.

Interazione non significa sostituzione, ma complementarietà, come dimostrano le più interessanti e consolidate esperienze europee, dove gli attori sociali sono protagonisti delle risposte sia ai nuovi bisogni sia alle crescenti aspirazioni delle persone nel territorio, come sui luoghi di lavoro.

Un approccio – quello che, insieme ai bisogni, tiene in considerazione le aspirazioni delle persone – che appare fondamentale nell'ottica del rafforzamento di un welfare proattivo e di un corretto rapporto tra dinamiche della domanda e dinamiche dell'offerta, nell'ottica di stimolare, privilegiare, organizzare, soprattutto la prima.

Si tratta di un tema molto ben affrontato dall'antropologo indiano Arjun Appadurai che, in un interessante volume,⁸ dà conto, per giungere a conclusioni più generali, dell'alleanza dei poveri senza abitazione e senza diritti di Mumbai e del loro modo paziente e innovativo, non solo di lottare, ma soprattutto di associarsi.

Un approccio coerente con la lezione del maestro Amartya Sen che, sulla «capacità di aspirare» e di sviluppare le proprie *capabilities* (capacità), individua le ragioni della «libertà individuale come impegno sociale».⁹

Riflettere sul ruolo della cultura come «capacità» di sviluppare aspirazioni e pensare il futuro che, certamente, è coerente con le radici storiche del mutualismo, in particolare italiano, che affonda una delle proprie ragioni identitarie nell'importanza, prima delle società di mutuo soccorso e successivamente delle leghe di resistenza e del sindacato, nell'educazione degli adulti come percorso di emancipazione sociale, individuale e collettivo.¹⁰

L'autonomia e l'interazione tra le diverse dimensioni del welfare non sono un esito né semplice, né scontato.

Autonomia non significa, infatti, assenza di regia e controllo pubblico, cui si accompagna anche l'identificazione degli standard di qualità e di risultato, pur chiaramente in rapporto a situazioni e contesti che possono essere molto diversificati e richiedere diversi gradi di indipendenza.

Come scrive ancora Tiziano Treu: «la capacità dimostrata dall'associazionismo di rispon-

⁷ Cfr. M. Carcano, *Mutualismo e nuovo welfare*, in S. Antoniazzi, M. Carcano, S. Zaninelli, *Il mutualismo. Per un nuovo stato sociale*, cit.

⁸ A. Appadurai, *Le aspirazioni nutrono la democrazia*, Et al. Edizioni, Milano 2011.

⁹ A. K. Sen, *La libertà individuale come impegno sociale*, Laterza, Roma-Bari 1997.

¹⁰ Cfr., per una panoramica storica e i riflessi sul presente, F. Lauria, *Le 150 ore per il diritto allo studio. Analisi, memorie, echi di una straordinaria esperienza sindacale*, Edizioni Lavoro, Roma 2012, con particolare riferimento ai capitoli 1 e 2.



dere in modo creativo a bisogni sociali, sia tradizionali che inediti, lo legittima a partecipare, insieme con le istituzioni, non solo all'esecuzione, ma all'individuazione degli obiettivi e alla progettazione delle politiche sociali».

È un tema molto importante, anche per verificare l'effettiva implementazione e non la mera proclamazione dei diritti sociali, a partire da quelli di base.

L'opportunità della leva fiscale, sempre più utilizzata, non può che portare, se si vuole salvaguardare l'equilibrio del sistema, a una migliore organizzazione e qualità degli interventi mutualistici.

Il mutualismo ha di fronte, infatti, molte e non scontate sfide, che non si limitano ai campi maggiormente sperimentati della sanità e della previdenza integrativa.

Formazione professionale e continua, educazione degli adulti, cura e assistenza delle persone, attività più prettamente culturali, supporto ai servizi per il lavoro e alla certificazione delle competenze e delle qualifiche sono campi nuovi, quanto antichi: memoria e progetto per i corpi sociali e, specificamente, per il sindacato.

Non ci troviamo di fronte a una moda passeggera, legata alla disponibilità di alcune risorse economiche e fiscali, ma a un'innovazione strutturale che parte dalle fondamenta delle origini e che è ricca di potenzialità ancora inesplorate.

I limiti del nuovo mutualismo, in rapporto al nuovo welfare, non possono ovviamente essere sottaciuti, a partire dall'eccessiva frammentazione delle esperienze e della necessità di adeguarsi a un mondo del lavoro frammentato e caratterizzato da sempre più frequenti transizioni lavorative, che si sviluppano, per i lavoratori, non necessariamente negli stessi settori e territori.

Un tema ineludibile è poi la riflessione aperta sull'incentivazione della dimensione territoriale del welfare aziendale, oltre che sulla copertura dei periodi di non lavoro e di quiescenza, temi importantissimi e urgenti, vista anche la soglia dimensionale del tessuto produttivo italiano.

Su questo punto appaiono molto interessanti le riflessioni e i dati presentati da Manuela De Colle e Paolo Feltrin in un dossier pubblicato sulla rivista «Res» che analizza in profondità il ruolo del welfare aziendale come strumento del sistema di protezione sociale in rapporto ai dati, qualitativi e quantitativi, sulla sua diffusione.¹¹

Molto importante è anche la riflessione di Antoniazzi, nei testi già citati in questo articolo, su un sindacato che deve passare da una logica prevalentemente rivendicativa/autocentrata a una prospettiva costruttiva/cooperante.

Una prospettiva in cui, pur entro certi limiti, e senza mai rinunciare alla possibile leva del conflitto, si chiede meno e si autogestisce di più.

Mutualismo significa, infatti, anche presa di responsabilità e di soggettività: promuovere la partecipazione e la democrazia economica e, al tempo stesso, una cittadinanza attiva e solidale, a livello individuale e collettivo.

Dieci anni di crisi globale ci lasciano in eredità due possibili vie di uscita: il sentirsi spettatori inermi e ininfluenti, rancorosi e nostalgici verso un tempo che non è più, o protagonisti di un nuovo movimento dal basso, di un rovesciamento della piramide.

Come scriveva Tonino Perna,¹² proprio all'inizio della crisi globale, occorre: «partire dalle

¹¹ M. De Colle, P. Feltrin, *Welfare aziendale tra contratto e mercato*, in «Res – Politica, società e cultura», n. 19, luglio 2016.

¹² T. Perna, prefazione a L. Guadagnucci, *Il nuovo mutualismo. Sobrietà, stili di vita ed esperienze di un'altra società*, Feltrinelli, Milano 2007.



microstorie, utilizzando la lente d'ingrandimento e camminando lentamente, incontrando le persone, la loro vita quotidiana, le loro speranze e delusioni».

Lo si può fare, continuava Perna: «anche senza smarrire la prospettiva generale, quella del volo dei falchi, dei grandi migratori».

Passando dallo spazio al tempo, lo si può fare anche rinnovando, a partire dalle esperienze concrete, dagli strumenti e dagli accordi dei corpi sociali, la memoria di un «mito delle origini», come quello del mutualismo.

Un mutualismo che, come forma di autorganizzazione sociale, all'inizio crebbe e si diffuse, come risposta e autodifesa della società di fronte al processo di disgregazione sociale, di rottura dei legami solidali determinata dal capitalismo industriale e, successivamente, da quella che Perna definisce «fase di accumulazione sregolata».

Oggi siamo in una fase diversa, in cui il mutualismo non può non rapportarsi anche con altre forme di scambio socio-economico fondate sul dono e sulla reciprocità, nell'ottica di costruzione di una nuova economia e di una nuova democrazia compiuta e partecipativa.

Occorre certamente partire dai valori e dalla memoria feconda e generativa delle origini, senza mai rinunciare a costruire innovazione e immaginazione sociale.

In un mondo in cui è sempre più forte la tentazione di sentirsi passivamente irrilevanti o di rinchiudersi in fortini sempre più ristretti e residuali, riscoprire il mutualismo è anche un'occasione di tornare ad alcuni fondamenti della «missione sindacale».

Una dimensione concreta, radicata nei luoghi di lavoro come, in tempi di frammentazione sociale, nel territorio, ma che, per usare le parole di Ilya Prigogine,¹³ non rinuncia a pensare che «il possibile sia sempre più forte del reale» e dove l'esperienza direttiva dei corpi sociali, dal basso, può costruire nuovi percorsi di equità, giustizia sociale, attivazione dei soggetti, lotta alle disuguaglianze.

Come scriveva Aldo Bonomi nell'introduzione al mensile «Communitas», significativamente intitolato *Voglia di mutualismo*,¹⁴ «ragionare sulle pratiche mutualistiche non è solo esercizio di memoria, materia per storici: è un tema che ridiventa attuale. Non solo alla luce della crisi dei sistemi di welfare, con la conseguente dismissione delle garanzie sociali acquisite nel periodo d'oro del fordismo dispiegato, ma perché il mutualismo affonda le proprie ragioni nell'antropologia della modernità, nella sua lotta contro un'acuta, snervante incertezza e contro il paralizzante sentimento di insicurezza radicato nella fluidità dei legami sociali».

Se, forse, si può anche ipotizzare un nuovo mutualismo senza sindacato, è più difficile pensare a un sindacato nuovo senza una rinnovata dimensione mutualistica.

Costruirla, dal basso, senza fragili e sterili opportunismi, con una significativa apertura sia alle controparti più lungimiranti che alla società civile e alle istituzioni territoriali maggiormente inclusive, rappresenta una delle sfide più appassionanti per il movimento dei lavoratori nei prossimi anni, anche attraverso l'ibridazione delle culture e la contaminazione delle esperienze e dei soggetti.

¹³ I. Prigogine, *La fine delle certezze*, Bollati Boringhieri, Torino 1997.

¹⁴ A. Bonomi, *Voglia di mutualismo*, in «Communitas», n. 10, luglio 2006.



Quanto conta l'azione sindacale nel declinare equità e benessere sul territorio? Evidenze empiriche e spunti di riflessione dai risultati di un'indagine campionaria

di Francesca Ricci*

In Toscana il confronto fra amministrazioni comunali e organizzazioni sindacali sui bilanci preventivi vanta una lunga tradizione, che affonda le sue radici nel secolo scorso. Gli ultimi anni, tuttavia, sono stati caratterizzati da una flessione del numero di accordi sottoscritti, particolarmente consistente dal 2010 in poi (-58,2% fra il 2010 e il 2016).¹

Il fenomeno è riconducibile alle minori risorse che gli enti locali hanno a disposizione per effetto della crisi economica e dei vincoli di bilancio: le scelte dei comuni in termini di politiche di entrata (che si traducono frequentemente in un aumento dei tributi locali per compensare i minori trasferimenti statali) e di politiche di spesa (caratterizzate negli ultimi anni da una contrazione delle risorse e degli interventi destinati alle politiche sociali) rappresentano il motivo principale per cui spesso non è stato possibile raggiungere una convergenza di interessi sui bilanci preventivi fra amministratori locali e organizzazioni sindacali. Meno accordi, tuttavia, non significa minore attività concertativa: l'impegno dell'Organizzazione nel confronto con le istituzioni sulle scelte di welfare locale è cresciuto nel tempo, in un contesto sempre più complesso. Al tempo della crisi economica e della crisi della rappresentanza, quando le risorse diminuiscono e i competitor aumentano, contrattare significa condividere con le amministrazioni scelte «impopolari» e poco spendibili in termini di consenso immediato e immaginare soluzioni innovative.

In merito, i dati rilevati con cadenza annuale dall'Ufficio studi e formazione della Fnp Cisl Toscana parlano chiaro: fra il 2008 e il 2014, il «tasso di rendimento»² dell'attività concertativa si è ridimensionato in modo significativo, passando dall'82% del 2008 al 53% del 2014. In altre parole, se nel 2008 si siglavano 82 accordi ogni 100 amministrazioni comunali incontrate, il dato scende a 53 accordi nel 2014 (figura 1).

Se, dunque, questo è il quadro, è legittimo interrogarsi sugli effetti di tale attività, cercando di comprendere se l'energia e l'impegno che il sindacato investe nel confronto con le amministrazioni sul territorio si traduce in benefici per i cittadini e, più in generale, se produce equità e benessere all'interno delle comunità locali interessate dall'attività di contrattazione sociale. Rispondere a questo interrogativo non è semplice, poiché le variabili di cui tenere conto sono molte e diverse; non tutte le dimensioni, inoltre, possono essere trasformate in varia-

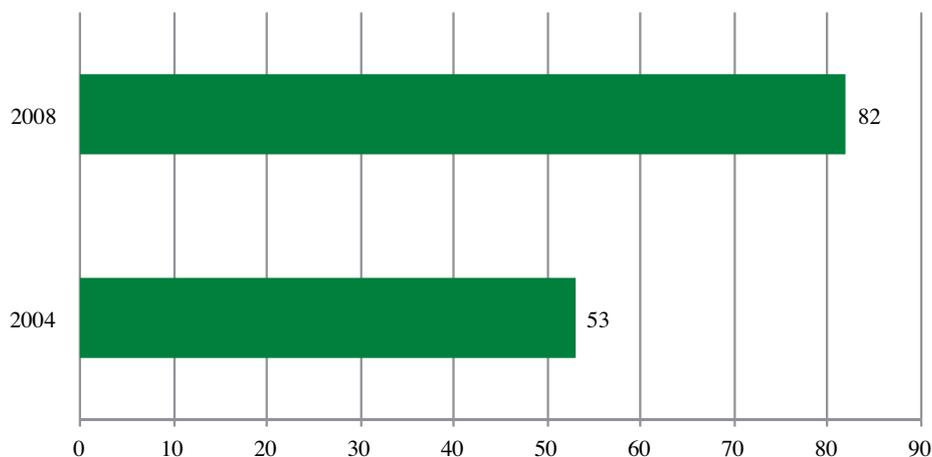
* Direttrice Istel, Responsabile Ufficio studi Fnp Cisl Toscana.

¹ I dati utilizzati nel presente articolo sono stati rilevati nell'ambito di un'indagine campionaria realizzata dalla Fnp Cisl Toscana – in collaborazione con la Fnp Nazionale, il Dipartimento confederale Fisco e Democrazia economica e la Fondazione Emanuela Zancan – su un campione di 50 comuni toscani. La versione completa dell'indagine *Fisco e tariffe. La difficile (e sublime) arte del confronto sul territorio. I risultati di un'indagine su un campione di comuni della Toscana* è consultabile e scaricabile all'indirizzo <http://fnp.cisl Toscana.it>.

² Il tasso di rendimento è costruito rapportando il numero di amministrazioni comunali in cui sono stati sottoscritti accordi sui bilanci preventivi al numero di amministrazioni con cui sono stati avviati percorsi di confronto.

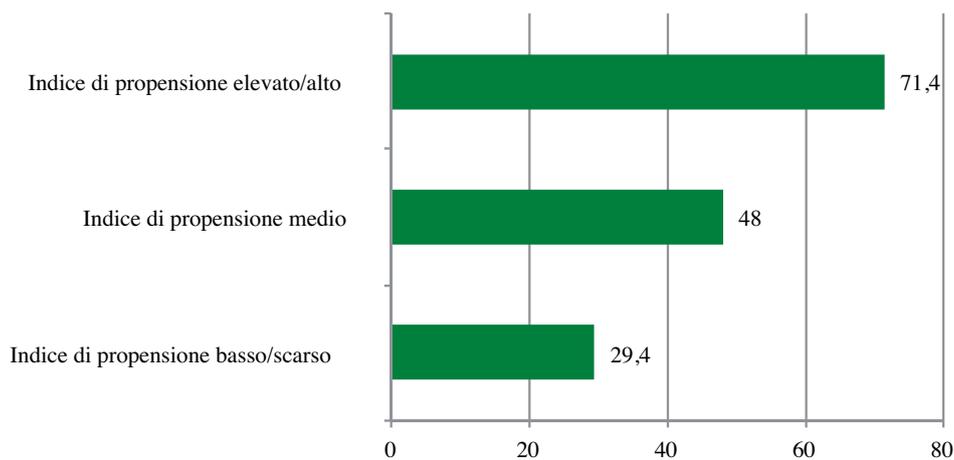


Figura 1. Tasso di rendimento dell'attività concertativa nel 2008 e nel 2014



Fonte: elaborazioni su dati Ufficio studi e formazione Fnp Cisl Toscana 2008 e 2014.

Figura 2. Percentuale di accordi siglati per indice di propensione al sociale delle amministrazioni comunali



Fonte: indagine Fnp Cisl Toscana, 2014; media anni 2011-2013.

bili misurabili in termini quantitativi. I risultati di un'indagine campionaria realizzata in Toscana nel 2014, tuttavia, suggeriscono alcune evidenze empiriche e aprono interessanti piste di approfondimento per qualificare ed estendere l'attività di confronto sul territorio. Un primo aspetto su cui soffermare l'attenzione è dato dal fatto che nei comuni in cui sono stati raggiunti accordi con le organizzazioni sindacali, sono maggiori le probabilità che l'indice di propensione al sociale³ si posizioni su livelli elevati.⁴ Per contro, fra i comuni in cui il bilancio preventivo non è stato concertato, le probabilità che l'indice di propensione al sociale assuma valori medio-bassi è maggiore.

I dati riportati nella figura 2 sono, da questo punto di vista, sintomatici. La percentuale di

³ L'indice di propensione al sociale si ottiene rapportando le spese per interventi sociali alle spese correnti complessive.

⁴ Il posizionamento dell'indice è relativo ai 50 comuni che compongono il campione.

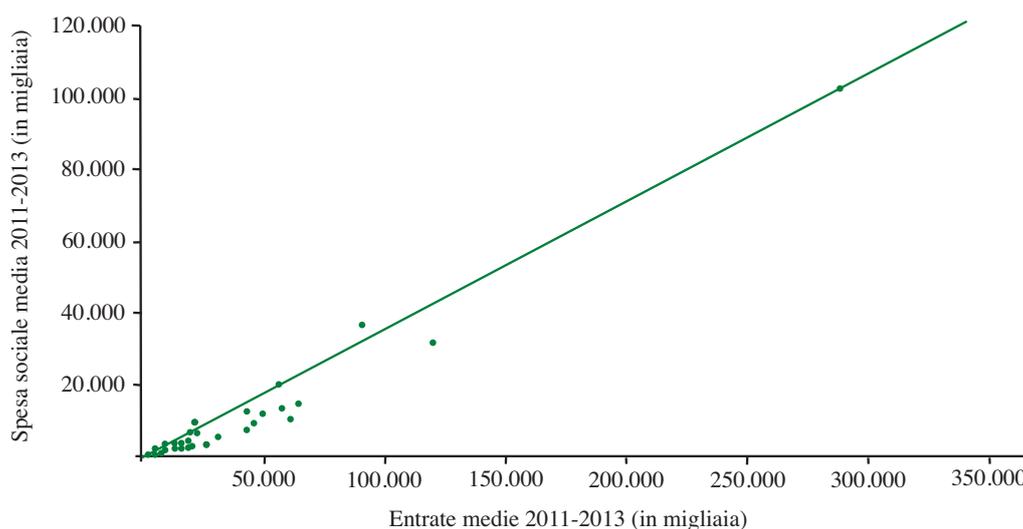


accordi sottoscritti si attesta al 71,4% fra le amministrazioni in cui l'indice di propensione al sociale è elevato/alto e scende al 29,4% fra le amministrazioni del campione con un indice basso/scarso.

L'equità e il benessere di una comunità locale non dipendono soltanto dalla quantità di risorse e interventi riservati all'area sociale ma, sempre più spesso, dal modo in cui le amministrazioni scelgono di manovrare le leve della fiscalità municipale. L'aumento dell'imposizione fiscale da parte delle amministrazioni non è di per sé un fatto negativo. Soprattutto negli ultimi anni, infatti, i comuni hanno usato la leva fiscale propria come meccanismo di compensazione dei minori trasferimenti da parte dello Stato e secondo la logica della maggiore autonomia impositiva prevista dall'attuazione del federalismo fiscale.

Relativamente al campione oggetto del nostro studio, i risultati evidenziano come vi sia una correlazione forte (0,9825) e statisticamente significativa fra le entrate tributarie e la spesa sociale; in altre parole tanto più alte sono (in termini assoluti) le entrate tributarie, tanto più elevata è la spesa che l'amministrazione destina alla spesa in interventi sociali, evidenziando un utilizzo «virtuoso» del prelievo fiscale a livello locale (figura 3).

Figura 3. Spesa sociale e entrate tributarie nei comuni del campione



Fonte: indagine Fnp Cisl Toscana, 2014; media anni 2011-2013.

Lo spazio di intervento, dunque, non è tanto l'aumento dell'imposizione fiscale a livello locale, quanto il modo in cui le amministrazioni locali manovrano le leve fiscali. Le loro scelte, pur finalizzate a fare gettito per garantire servizi e interventi sociali, producono effetti sulle comunità di riferimento perché, nel manovrare le leve della fiscalità municipale, si possono introdurre o meno criteri di equità.

Relativamente ai comuni del campione, l'indagine ha cercato di comprendere se sono stati introdotti meccanismi di agevolazione e di esenzione e se, nel caso dell'addizionale comunale all'Irpef, la scelta di aumentare le aliquote sia avvenuta prevedendo meccanismi a tutela delle fasce più deboli.⁵

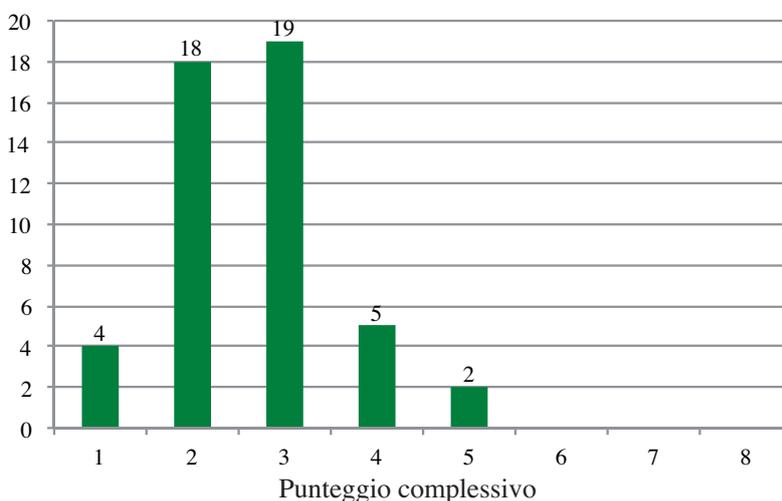
⁵ Per ciascun comune – e relativamente al triennio 2011-2013 – è stato considerato il comportamento rispetto all'addizionale Irpef (presenza di esenzioni, variazione dell'aliquota fra il 2011 e il 2013, previsione di meccanismi di tutela delle fasce deboli), all'Imu (ulteriori agevolazioni deliberate oltre a quelle previste per legge) e alla Tasi (modulazione dell'aliquota, presenza di agevolazioni, riduzioni ed esenzioni oltre a quelle stabilite per legge).



La presenza di esenzioni e di agevolazioni e, più in generale, l'introduzione da parte delle amministrazioni di meccanismi e modalità di tutela delle fasce più deboli sono state tradotte in un punteggio. I valori 1 e 0 corrispondono alla presenza e all'assenza di meccanismi di agevolazione e di esenzione. Nel caso della dinamica dell'aliquota dell'addizionale all'Irpef, il punteggio è (-1) in caso di aumento, 0 in caso di situazione stabile, 1 in caso di diminuzione. I valori relativi a ciascuno degli aspetti presi in considerazione sono stati quindi sommati per ottenere un punteggio complessivo, in una scala di valutazione che va da -1 a 6.

Come emerge dalla figura 4, il punteggio complessivamente ottenuto dai comuni è medio-basso e varia fra -1 e 3. La maggior parte dei comuni del campione si concentra in corrispondenza dei punteggi 1 (19 comuni su 48) e 0 (18 comuni su 48). Nessun comune ottiene un punteggio medio-alto.

Figura 4. Grado di equità nell'uso delle leve fiscali dei comuni



Fonte: indagine Fnp Cisl Toscana, 2014; media anni 2011-2013.

Ancora una volta, tuttavia, i comuni in cui si registra un maggior grado di equità nell'uso delle leve fiscali sono quelli in cui sono stati sottoscritti accordi con le organizzazioni sindacali. Anche per quanto riguarda questo aspetto, dunque, l'indagine evidenzia l'esistenza di una correlazione: se nel comune si è raggiunto un accordo sul bilancio, le probabilità che l'amministrazione abbia una maggiore «sensibilità sociale» nell'uso delle leve fiscali proprie è maggiore; per contro, se non vi è accordo, è più alta la probabilità che il comune abbia una bassa attenzione a tutelare le fasce più deboli nelle scelte relative alle politiche di entrata.

Le evidenze empiriche, seppure limitate a un campione circoscritto di comuni e a un periodo di osservazione limitato (il triennio 2011-2013), danno conto di un effetto benefico prodotto dalla contrattazione territoriale. Nei comuni in cui si sottoscrivono accordi, le amministrazioni hanno da un lato una maggiore propensione a investire risorse in campo sociale; dall'altro utilizzano le leve della fiscalità locale introducendo meccanismi e criteri di equità, attenti a tutelare le fasce più deboli della popolazione.



Strategie d'inclusione dei lavoratori e contrattazione di sito: una sfida per il rinnovamento dell'azione sindacale

di Alberto Gherardini*

Come è noto, le organizzazioni sindacali stanno trovando, con il passare degli anni, crescenti difficoltà nella loro riproduzione. I fattori che spingono in questa dimensione sono molteplici: da un lato, i cambiamenti nella sfera economica – internazionalizzazione delle filiere produttive, terziarizzazione dell'economia, egemonia delle soluzioni neoliberali nella sfera delle politiche – dall'altro, quelli nella società, come i processi di individualizzazione e la perdita di fiducia nelle forme organizzate della vita collettiva. In uno scenario come questo i sindacati e, più in generale, i corpi intermedi, stanno lentamente cercando di adeguare le proprie organizzazioni alle nuove configurazioni sociali e alle nuove sfide che il futuro riserva. Un banco di prova di questa capacità di rinnovamento delle organizzazioni sindacali è, nell'opinione di chi scrive, la contrattazione di sito.

Per contrattazione di sito si intende la ricerca di accordi multi-aziendali in luoghi in cui si ha la presenza permanente di una pluralità di attività produttive o di servizio. Si tratta così di un livello di contrattazione che si colloca tra il primo livello (quello nazionale) e il secondo livello (quello aziendale), e che, nel contempo, si differenzia da un altro livello intermedio, la più diffusa contrattazione territoriale. Mentre quest'ultima ha come perno degli accordi il «governo locale» e avviene generalmente tra le articolazioni territoriali delle organizzazioni sindacali, la contrattazione di sito è più decentrata e meno regolare sul piano della composizione del partenariato negoziale. Il suo carattere idiosincratico dipende dalla diversità dei luoghi in cui essa può essere conseguita: aeroporti, centri commerciali, outlet, parchi divertimento, ma anche ospedali, fiere o siti produttivi particolarmente estesi, come i cantieri navali, laddove siano il luogo di lavoro interrelato di molteplici organizzazioni. Si tratta cioè di luoghi fisici in cui si concentra una filiera territoriale di attività complesse o in cui le attività commerciali si localizzano per sfruttare economie esterne di agglomerazione.

Ma per quale motivo la capacità di rappresentanza e di rinnovamento del sindacato dovrebbe passare proprio dalla contrattazione di sito? La risposta a questa domanda riguarda tre ordini di fattori. Primo, i siti coinvolti da questo tipo di azione collettiva sono prevalentemente attività terziarie di mercato che coinvolgono lavoratori poco qualificati, ovvero quelle attività in cui il sindacato trova maggiore difficoltà a radicarsi. Secondo, si tratta di luoghi in cui il dinamismo dell'economia si fonde con quello della società. Gli outlet, gli aeroporti o i centri commerciali sono infatti quei luoghi dove grandi flussi di consumatori alimentano una domanda consistente di beni che una molteplicità di piccole attività commerciali cerca di intercettare adottando modalità di competizione spinta sui costi, prima ancora che sui prezzi. Terzo, questi luoghi sono la massima espressione delle nuove modalità di organizzazione del lavoro: parcellizzazione delle forme contrattuali, lavoro discontinuo,

* Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Comitato scientifico Istel.



tempi di lavoro prolungati e flessibili, forme di esternalizzazione spinta dell'organizzazione produttiva.

Lungi dal dover risolvere i problemi del mercato del lavoro o della sua organizzazione, la contrattazione di sito costituisce l'occasione per promuovere il miglioramento delle condizioni lavorative e, al contempo, dà ai sindacati la possibilità di intercettare i problemi più contemporanei nei luoghi in cui essi si manifestano. Per quanto l'oggetto di questa forma di contrattazione riguardi aspetti che possano essere considerati minuti – essa non interviene certo sugli aspetti tipici della contrattualistica – la contrattazione di sito ha alte potenzialità di impatto sulla qualità della vita lavorativa e sulla conciliazione vita-lavoro. Gli esempi possono essere molteplici. In primo luogo, la contrattazione può riguardare l'introduzione di alcuni banali accorgimenti che permetterebbero ai siti in questione di non essere soltanto *customer-friendly* ma anche *worker-friendly*. Un primo esempio potrebbe riguardare la predisposizione di uno spazio mensa riservato ai lavoratori che permetta loro di isolarsi dalla frenesia del luogo nel breve lasso di tempo della loro pausa pranzo. Un secondo esempio è invece la regolamentazione dello spazio parcheggio, per evitare un'impropria competizione per il posto macchina tra lavoratori e utenti del sito. Un terzo ipotetico oggetto di contrattazione che potrebbe riguardare siti caratterizzati da alta concentrazione di lavoro, specialmente se femminile, è la richiesta di servizi di cura, per i bambini e anziani. Rappresentanti dei lavoratori, delle imprese e la proprietà del sito potrebbero poi avere comune interesse nel confrontarsi con le questioni relative alla sicurezza sui luoghi di lavoro o, includendo anche i governi locali, discutere della mobilità verso il sito. Infine, un'ulteriore questione di primaria importanza regolabile con questo strumento riguarda i tempi di apertura del sito.

La rilevanza di questi temi per i lavoratori trova conferma in una recente ricerca condotta in un centro commerciale della Toscana centrale.¹ Si tratta di un'indagine che ha coinvolto circa 140 tra lavoratori dipendenti ed esercenti del centro commerciale, e che si è concentrata su vari aspetti della vita lavorativa, tra cui quello della conciliazione-vita lavoro e quello delle aperture domenicali. Quanto al primo aspetto, gli intervistati si sono espressi nettamente a favore dell'apertura, all'interno del centro, di uno spazio dedicato ai bambini (88,0%), mentre l'apertura di un centro diurno per anziani ha trovato un favore meno netto ma sempre consistente (63,2%). Sul tema del lavoro domenicale, sebbene il centro commerciale adotti strategie di apertura limitate (nello specifico si tratta prevalentemente di aperture bimensili, la ricerca ha riscontrato un'insoddisfazione diffusa e trasversale. In proposito, il 90% ha dichiarato che esse comportano dei sacrifici per la vita personale, tre quarti dei rispondenti si sono dichiarati insoddisfatti o molto insoddisfatti nei confronti delle aperture festive, il 78,6% vorrebbe ridurre il numero delle aperture e il 72,2% vorrebbe poter scegliere se lavorare o meno. Infine, soltanto poco più di un terzo dei lavoratori ritiene che il lavoro festivo si configuri come un buon modo per integrare il reddito.

Del resto, anche la ricerca appena citata mette in evidenza che per quanto i lavoratori possano avere interessi convergenti, la contrattazione di sito è una strada piena di ostacoli.

Il principale riguarda la capacità di comporre le diversità tra i lavoratori presenti nel sito. È infatti molto probabile che la gran parte di questi luoghi, specialmente se di natura commerciale, vedano la presenza di una o più imprese di grandi dimensioni, affiancate da una molteplicità di attività più piccole, a conduzione familiare, in franchising, o anche cooperative di servizi a cui sono esternalizzati i servizi comuni. In tale contesto, la difficoltà per

¹ A. Bellini, A. Gherardini, *Ricomporre il puzzle: la regolamentazione del lavoro in un centro commerciale*, in «Sociologia del lavoro», n. 139, 2015, pp. 29-42.



le organizzazioni sindacali è duplice: da un lato, far emergere la comunanza degli interessi tra i lavoratori afferenti a imprese diverse; dall'altro, far dialogare realtà con diversi livelli di sindacalizzazione. I lavoratori di un grande supermercato all'interno di un centro commerciale, così come una piccola categoria all'interno di un aeroporto (si pensi ai controllori di volo), potranno infatti aver maturato elevati livelli di sindacalizzazione e conseguito per via collettiva tutele contrattuali estese. Viceversa, chi lavora nei piccoli negozi avrà una difficoltà oggettiva di *voice* nei confronti del datore di lavoro. In altre parole, i siti sono spesso la rappresentazione plastica della dualizzazione del mercato del lavoro tra chi assume tutele, buoni stipendi e ha discreti livelli di sindacalizzazione e chi, al contrario, non li ha. L'organizzazione sindacale che volesse promuovere una contrattazione di sito avrà dunque l'onere di far convergere gli interessi di gruppi di lavoratori tra loro molto diversi e di promuovere piattaforme di rivendicazione inclusive.

Il secondo ostacolo della contrattazione di sito riguarda la controparte della negoziazione che, in questo caso, non è espressamente costituita dai datori di lavoro, ma dal soggetto che detiene la proprietà del sito. Nel caso degli outlet, per esempio, la proprietà si configura spesso con un gruppo immobiliare, non necessariamente nazionale. In altri casi, come per gli ospedali o gli aeroporti, la proprietà può essere pubblica o a partecipazione pubblica. In altre circostanze la proprietà del sito può invece coincidere con l'*anchor tenant* di un centro commerciale, ovvero il suo esercizio principale (un supermercato, un cinema multisala eccetera). La contrattazione con questa controparte potrebbe risultare difficoltosa per tre motivi: *a.* il management dell'organizzazione potrebbe essere fisicamente distaccato in una sede al di fuori del sito; *b.* gli interessi del management potrebbero non conciliarsi né con quelli dei lavoratori né con quelli dei datori di lavoro; *c.* un'eventuale azione collettiva dei lavoratori, o degli esercenti, colpirebbe la proprietà del sito soltanto in maniera indiretta, mentre i disagi e i costi dell'azione ricadrebbero sui clienti/utenti o sui datori di lavoro.

Le leve della contrattazione di sito sono pertanto molto diverse da quelle della contrattazione di secondo livello. L'apertura del dialogo con la controparte dovrebbe avvenire su aspetti che possono essere risolti con soluzioni *win-win-win*, ovvero su questioni la cui risoluzione andrebbe a vantaggio sia dei lavoratori sia delle imprese che della proprietà. L'esempio tipico è quello di richiedere ai governi locali (o di predisporre in proprio) un servizio di mobilità che colleghi il sito con i luoghi di residenza (dei lavoratori e degli utenti). In questo caso, i benefici conseguenti al potenziamento del trasporto urbano ricadrebbero sui lavoratori (che potrebbero abbandonare l'auto), sulle attività commerciali (i mezzi porterebbero più clienti) e sulla proprietà del sito (che vedrebbe salire il valore immobiliare del proprio investimento).

La concertazione di soluzioni pragmatiche a problemi effettivi potrebbe riguardare, come abbiamo detto, anche altri tipi di richieste: nido aziendale, centro diurno per anziani, spazio mensa, spogliatoio comune, regolazione dei posti auto eccetera. La probabilità che una contrattazione di sito produca tali «beni di club» destinati ai lavoratori dipende ovviamente dal coinvolgimento dei rappresentanti delle imprese e dei lavoratori nell'implementazione delle soluzioni, così come dalla contribuzione al loro mantenimento.

La contrattazione di sito troverebbe invece sicuramente maggiori difficoltà in caso di tematiche in cui la composizione degli interessi tra lavoratori e datori è più difficile, come ad esempio il tema delle aperture festive. Del resto, la costruzione di uno spazio di riflessione sull'organizzazione dell'attività produttiva all'interno di un sito potrebbe costituire anche il momento per un ragionamento concreto sui benefici effettivi che l'allungamento indiscriminato degli orari di apertura reca alle attività commerciali.



Un terzo tipo di ostacolo a questo tipo di contrattazione è costituito dalla possibile resistenza al cambiamento da parte degli stessi sindacati. La ricerca condotta sul centro commerciale toscano ha messo in evidenza, ad esempio, che il principale freno alla costruzione di un'azione di negoziazione è venuto proprio dall'interno delle organizzazioni sindacali.² L'incapacità di quest'ultime di padroneggiare la propria *agenda-setting* rispetto agli eventi congiunturali e all'ordinario dispiegarsi della vita organizzativa interna costituisce, infatti, un limite dell'azione sindacale piuttosto noto. Oltre all'incapacità di darsi delle priorità, ciò che ha limitato la capacità di dar seguito alla volontà di confrontarsi con una contrattazione di sito è stata la mancanza di una spinta da parte della gerarchia organizzativa. In assenza di un *endorsement* istituzionale, chi promuove queste sperimentazioni a livello decentrato è infatti esposto agli elevati costi correlati al rischio del possibile insuccesso, nonché a possibili resistenze al cambiamento di natura strategica o derivanti dalla semplice incapacità di gestire le proprie priorità. Entro una cornice di scarso supporto organizzativo, la contrattazione di sito è dunque lasciata alla forte motivazione di singoli delegati o quadri sindacali o, in alternativa, a un gruppo territoriale fortemente coeso e disposto a piegare i ritmi della vita organizzativa ai più tempi lunghi della contrattazione di sito.

In conclusione, la contrattazione di sito costituisce una sfida rilevante per l'azione sindacale. Chi la volesse affrontare deve infatti scontare le difficoltà di ricomporre i molteplici interessi di lavoratori, datori di lavoro e proprietà del sito, nonché l'assenza di una cornice di intervento esplicitata e sostenuta dal livello nazionale dell'organizzazione. D'altra parte, accordi di questo tipo potrebbero migliorare la qualità e la sicurezza del lavoro, la conciliazione vita-lavoro, ed essere determinanti per adeguare i luoghi di lavoro alle esigenze del lavoratore piuttosto che esclusivamente a quelle dei consumatori/utenti. Inoltre, la costruzione di uno spazio di confronto tra rappresentanti dei lavoratori, dei datori di lavoro e la proprietà del sito potrebbe portare alla risoluzione di altre questioni, come i tempi di apertura del sito. Infine, la sperimentazione della contrattazione di sito costituirebbe un banco di prova della capacità dei sindacati di adeguarsi ai cambiamenti socio-economici più recenti. In una fase di forte terziarizzazione dell'economia, mercificazione della società e disarticolazione dei tempi di vita e di lavoro, la contrattazione di sito potrebbe infatti configurarsi come uno strumento per riscoprire e mettere in luce le contraddizioni insite nel rapporto tra sfera produttiva e riproduttiva.

² A. Bellini, A. Gherardini, *Via dall'iceberg. Anatomia di un processo di innovazione dell'azione sindacale*, in «Quaderni di rassegna sindacale», n. 4, 2015, pp. 41-58.



Il sindacato e lo sviluppo territoriale: l'esperienza dell'*Italia di mezzo* (Toscana, Umbria, Marche)

di Marco Betti*

La discussione sulla riforma della geografia economica e sociale delle regioni italiane e sulle dimensioni «ottimali» degli aggregati regionali ha radici lontane: già agli inizi degli anni Novanta si evidenziava come fosse «necessario un disegno di riforma della “forma dello stato” tale da incorporare, in un quadro di rinnovata unità nazionale, una più forte ispirazione regionalista e dare così alle regioni economiche italiane forme di governo più forti ed efficienti» (Pacini 1996).

Il tema acquista oggi una nuova attualità grazie all'input del presidente della Regione Toscana Enrico Rossi e al suo progetto, condiviso con i presidenti di Umbria e Marche, di istituire la macroregione dell'*Italia di mezzo*, unendo le tre regioni.

A partire dall'analisi del contesto sociale e economico, il Paper approfondisce alcune delle dimensioni emerse durante gli incontri tra i segretari e i dirigenti sindacali di Cgil, Cisl e Uil di Toscana, Umbria e Marche. L'obiettivo degli incontri era infatti quello di iniziare a confrontarsi su alcune proposte concrete, capaci di anticipare e guidare la discussione politico-programmatica.

Dalle «regioni omogenee» alla «regione sistema»

Dal punto di vista analitico, la questione principale riguarda l'analisi delle basi strutturali – economiche e sociali – sulle quali costruire il progetto di istituzione di una macroregione dell'*Italia di mezzo*, che unisca Toscana, Umbria e Marche (Alessandrini *et al.* 2016). In questa prospettiva, il punto di partenza non può che essere rappresentato dal dibattito sulla «Terza Italia» (Bagnasco 1977, 1988; Trigilia 1986) e, più in generale, dai contributi sull'omogeneità del modello di sviluppo seguito dalle tre regioni. Meno dibattute sono invece le riflessioni sulle relazioni reciproche esistenti tra i tre aggregati. Se ciò può essere in prima istanza attribuito alla conformazione geografica del paese, che favorisce le relazioni lungo l'asse Nord-Sud con l'Appennino che costituisce una barriera naturale tra Est e Ovest, allo stesso tempo le infrastrutture – compresi i collegamenti tramite reti informatiche – possono contribuire in maniera significativa a ridimensionare i limiti dell'orografia, rimettendo così al centro del dibattito la questione delle relazioni *tra* regioni.

Accanto a ciò, è necessario indagare le relazioni che nel tempo potrebbero svilupparsi, consentendo così il passaggio da differenti «aree omogenee» a un'unica «regione sistema» (Alessandrini *et al.* 2016). Dal punto di vista teorico, infatti, le relazioni interne ai diversi aggregati sono condizionate dalla domanda connessa con la scala dimensionale. In questa prospettiva, quindi, la significativa omogeneità regionale evidenzia una domanda comune

* Università degli Studi di Firenze, Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Comitato scientifico Istel.



di beni e servizi che, oltre a rafforzare gli scambi interni, potrebbe estendersi su base extraregionale. Come vedremo del prossimo paragrafo, si tratterebbe quindi di inserire in un sistema territoriale più ampio quell'insieme di problematiche e criticità relative a imprese riconducibili a una comune struttura produttiva, in termini di dimensioni, specializzazione e capacità competitive.¹ La prospettiva economica deve essere affiancata, inoltre, dall'analisi degli aspetti sociali e demografici che, anche in questo caso, oltre a definire tratti comuni sottolineano la presenza di simili criticità.

Le ragioni economico-istituzionali della macroregione

L'opportunità della proposta si fonda essenzialmente su due aspetti. Da un lato, come anticipato, le tre regioni hanno una storia comune e tratti socioeconomici simili; dall'altro, la creazione di una macroregione consentirebbe ai territori prima richiamati di raggiungere una massa «istituzionale» più adeguata ad affrontare le sfide – sociali ed economiche – dei prossimi anni.

Quanto al primo punto, le caratteristiche delle strutture produttive, riassumibili nella definizione di «industrializzazione senza fratture» (Fuà 1983), pur continuando a mostrare evidenti tratti comuni, sembrano oggi presentare alcuni elementi di differenziazione. Anzitutto, la trasformazione terziaria dei sistemi locali sembra più pronunciata in Toscana, dove il processo di transizione dalla manifattura, anche in virtù della più consolidata vocazione turistica, è iniziato in anticipo e dove è presente una rete urbana più strutturata. Umbria e Marche, invece, già dagli anni Ottanta del secolo scorso sono state contraddistinte da un minore sviluppo del terziario e da una più bassa produttività industriale, che hanno condizionato negativamente il sistema produttivo nel suo complesso. Inoltre, mentre nelle Marche la crescita manifatturiera durante il periodo precedente la crisi è stata intensa, in Umbria, dove la presenza di distretti industriali e di relazioni con imprese-rete locali è minore, le performance sono state sensibilmente peggiori.

Il richiamo al contributo delle aree distrettuali consente di mettere in evidenza un ulteriore elemento di differenziazione: mentre Toscana e Marche presentano una forte somiglianza – le Marche sono la regione con la più spiccata diffusione di distretti industriali e la Toscana è la regione che mostra la maggiore varietà di attività produttive –, l'Umbria presenta una forte concentrazione in poche attività. Nel complesso, quindi «si riconferma che le tre regioni hanno molti elementi di somiglianza diversamente distribuiti nel territorio, ma presentano alcune importanti difformità nei livelli di sviluppo e nelle strutture produttive esistenti. In entrambi i casi condividono molti problemi comuni che rafforzano l'esigenza di un fronte unitario per affrontarli» (Alessandrini *et al.* 2016, pp. 10-11).

Il secondo punto, invece, chiama in causa la dimensione istituzionale. L'Unione europea sollecita da anni la cooperazione territoriale tra le regioni. L'obiettivo è di dare una risposta coordinata a problemi che potrebbero essere affrontati – ed eventualmente risolti – in maniera più semplice facendo fronte comune. Nonostante ciò, una solida strategia macroregionale richiede un notevole coordinamento tra i diversi livelli di governo e i responsabili dell'at-

¹ Come noto, le principali difficoltà delle Pmi sono riconducibili alle questioni inerenti il sostegno alla crescita dimensionale – e, più in generale, alla *corporate governance* –, agli investimenti in ricerca, innovazione e capitale umano, alla creazione di reti lunghe e internazionali, oltre alla questione del passaggio generazionale.



tuazione degli interventi, oltre, naturalmente, a una leadership politica coesa e legittimata. In questo contesto, il Protocollo d'intesa sottoscritto a Bruxelles il 15 giugno del 2016 dai presidenti delle tre regioni, ha avviato una più stretta collaborazione nella gestione dei Fondi europei e nella partecipazione a progetti comuni (Ascani *et al.* 2016). Un processo sul quale, oltre agli attori sindacali già richiamati, anche altri soggetti – come l'Anci – hanno iniziato ad attirare l'attenzione.² Come sottolinea Rossi, la creazione di una macroregione potrebbe infatti avere «ben altro peso in Europa. Essa dovrebbe assumere la dimensione europea come l'unica entro cui collocarsi per pretendere che i territori siano più presenti nelle politiche dell'Unione» (Rossi 2015, 2016).

In questo quadro si inserisce la questione più ampia del rapporto tra il «Centro» e il resto del paese. In un contesto di persistente difficoltà delle regioni del Sud e, in maniera speculare, di richiesta di maggiore autonomia delle aree del Nord, le regioni del Centro rischiano infatti di essere «sacrificate» nel dibattito politico. Parlare di macroregione significa, quindi, mettere al centro della discussione le esigenze e le aspettative di un'area del paese che, proprio in virtù della qualità del proprio contesto socio-economico, rischiano di passare in secondo piano.

Un'ultima dimensione da prendere in esame chiama così in causa il contesto politico. Nonostante la continua erosione del consenso elettorale (Ramella 2005), Toscana, Marche e Umbria continuano a mantenere una fisionomia politica definita. Queste «affinità» possono concorrere, da un lato, ad accrescere la fiducia istituzionale necessaria per progettare interventi complessi e di lungo periodo e, dall'altro, facilitare il confronto e lo scambio di informazioni, indispensabili per accrescere il peso politico della macroregione, tanto in Italia quanto in Europa.

Il Centro felix: meno produttività, meno reddito, più benessere

Come abbiamo ricordato, l'integrazione non si configura unicamente come un fattore economico. Se gli indicatori economici sottolineano come le tre regioni presentino livelli di Pil pro capite meno elevati rispetto a Emilia Romagna e Veneto – aree solitamente utilizzate come benchmark –, spostando l'attenzione sulla dimensione del benessere, la posizione ottenuta le colloca ai primi posti della classifica. Nonostante la minore produttività, compensata in parte da tassi di occupazione maggiori della media italiana, il modello di sviluppo seguito è stato quindi meno dirompente in termini socio-ambientali. Insomma, si conferma l'onda lunga di quello che è stato definito «capitalismo dal volto umano» (Becattini 2004). In termini relativi, le affinità che accomunano le tre regioni riguardano un livello di qualità della vita che, oltre a superare in termini relativi il benessere economico, mostra anche una maggiore resilienza.³ Nonostante ciò, l'equilibrio tra territorio, società ed economia rimane precario – con rischi crescenti derivanti dagli effetti perversi connessi con l'invecchiamento della popolazione – e viene oggi sfidato dal permanere della crisi economica, soprattutto in regioni – come Umbria e Marche –, strutturalmente più fragili (Alessandrini *et al.* 2016). Il rischio, infatti, è che tale divaricazione possa nel tempo aumentare sia *tra (between)* che *all'interno (within)* delle regioni, con rischi crescenti per le aree di confine.

² Lo scorso 7 febbraio i presidenti di Anci Umbria, Marche e Toscana si sono ritrovati a Narni per parlare di «macroregione» (<http://www.gdc.ancitel.it/i-presidenti-anci-umbria-marche-toscana-riuniti-a-narni-per-parlare-di-macroregione/>).

³ A questo proposito cfr. Casini Benvenuti e Sciclone (2003) e Bertini *et al.* (2009).



Il clima politico e il ruolo

I paragrafi precedenti hanno consentito di richiamare le «buone ragioni» economico-sociali – che si inseriscono in un più profondo solco di carattere storico – alla base del progetto presentato. Allo stesso tempo abbiamo evidenziato il contributo della dimensione politica al funzionamento delle istituzioni, sottolineando le «affinità elettive» e programmatiche dei tre presidenti regionali. Nonostante ciò, sebbene il progetto di aggregazione nasca e sia condiviso da tre presidenti espressione del Pd, la discussione sui nuovi aggregati regionali non è all'ordine del giorno dell'agenda politica del Partito Democratico. Accanto a questo, esistono ipotesi alternative, prima fra tutte la proposta di legge costituzionale n. 3090 sulla riduzione delle regioni italiane da 20 a 12, presentata dall'on. Marassut, che prevede l'unione di Toscana e Umbria con la Provincia di Viterbo («Regione Appenninica») e lo «smembramento» delle Marche, con la provincia di Pesaro che dovrebbe confluire nella «Regione Emilia-Romagna» e le province di Macerata, Ancona e Ascoli nella «Regione Adriatica», con Rieti e Isernia. Si tratta, tuttavia, di operazioni complesse che richiedono una modifica della Costituzione, con tempi di attuazione inevitabilmente lunghi. Inoltre, da un lato, i risultati del Referendum Costituzionale e, dall'altro, le questioni interne al Partito democratico e le scelte politiche del presidente Rossi, hanno spostato in secondo piano la questione del riassetto territoriale. Il quadro politico appare incerto e il contributo connesso con la presenza di una comune matrice politica sembra sfumato.

Il ruolo delle organizzazioni sindacali e delle parti sociali

Un processo di accorpamento di tali dimensioni, pur nascendo da un input e da una visione di natura politica, non poteva non coinvolgere gli attori sociali, in particolare le organizzazioni sindacali, il cui contributo alla discussione – anche in termini critici – è essenziale. Le associazioni sindacali non si sono fatte trovare impreparate: da un lato, è stata approfondita la riflessione interna alle singole organizzazioni;⁴ dall'altro, ci sono stati numerosi incontri tra le tre organizzazioni al fine di definire una piattaforma comune, poi presentata a Perugia il 15 settembre in occasione del convegno: *L'Italia di mezzo. Rafforzare le omogeneità e rendere vantaggiose le differenze per cogliere una straordinaria opportunità di sviluppo sociale ed economico.*

Il ragionamento alla base delle strategie sindacali mette al centro l'idea di sostenere la macroregione per valorizzare nuove strategie di inclusione sociale. Per il sindacato, infatti, il concetto di inclusione rappresenta l'elemento fondante di ogni politica pubblica. È in questa prospettiva che deve essere letta l'azione proattiva degli attori sindacali e, nello specifico, le riflessioni nate all'interno dell'Istel (Istituto di studi toscani di economia e del lavoro), che possono essere riassunte in quattro proposte.

1. Anzitutto, viene richiesto di procedere con l'armonizzazione del quadro legislativo e normativo delle tre regioni. Si tratta di sfruttare le opportunità offerte dai Fondi europei attraverso l'armonizzazione delle politiche sull'innovazione e sui centri di trasferimento tecnologico, sulla messa in rete dei centri di ricerca e sviluppo. Tale armonizzazione potrebbe consentire di riorientare gli interventi europei segnalando le reali esigenze dei nostri

⁴ Cfr., a questo proposito, le riflessioni di Fabio Giovagnoli e di Walter Cerfedda per la Cgil (Romagnoli 2015, Cerfedda 2015).



sistemi locali e, allo stesso tempo, contribuire a diffondere le buone pratiche che contraddistinguono i nostri territori. Da questo punto di vista, il Protocollo firmato a giugno sembra rappresentare un buon inizio.

2. La seconda riflessione chiama in causa un processo prima soltanto richiamato, quello della valorizzazione delle cosiddette «aree interne» (Cipe 2016). Le tre regioni hanno, al loro interno, zone strutturalmente più deboli in termini infrastrutturali, demografici, economici e di presenza e copertura di servizi pubblici. Si tratta di realtà che spesso presentano una omogeneità che supera i tradizionali confini amministrativi (pensiamo, ad esempio, all'Appennino tosco-marchigiano o alla zona del lago Trasimeno) e che richiedono quindi interventi transregionali. Un simile approccio potrà non soltanto risolvere le diseconomie presenti ma, allo stesso tempo, consentirà strategie di sviluppo più ampie, necessarie per valorizzare le risorse latenti, in termini di turismo, agricoltura e artigianato.

3. La terza riflessione, strettamente collegata con la precedente, è rivolta alla razionalizzazione degli assetti istituzionali con un'importante premessa: semplificazione della rappresentanza non vuol dire semplificazione della complessità, così come omogeneità non significa omologazione. I processi di razionalizzazione devono infatti rispettare la complessità attraverso interventi che siano a somma positiva e che coinvolgano i molteplici ambiti territoriali, valorizzando la «coscienza dei luoghi» (Becattini 2015).

4. L'ultimo elemento di riflessione riguarda il tema delle infrastrutture e, più nel dettaglio, quello della logistica integrata. In questa prospettiva, l'auspicio è di progettare interventi che, da un lato, consentano il collegamento dei principali hub portuali di Toscana e Marche, al fine di fornire una nuova posta di accesso tra Est e Ovest; dall'altro, facilitino la gestione integrata della rete di interposti presenti sul territorio. Spesso, infatti, le politiche nazionali tendono a escludere il Centro, focalizzandosi sulle aree pedemontane del Nord e sulle carenze infrastrutturali del Meridione o, più in generale, sulla valorizzazione degli assi Nord-Sud. Naturalmente ogni intervento che contribuisce a ridurre le diseguaglianze infrastrutturali a livello nazionale non può che essere visto con favore; sulla stessa linea, quindi, le strategie di promozione e messa a sistema delle infrastrutture portuali e autostradali già presenti o, come la Fano-Grosseto, da valorizzare, possono contribuire ad aumentare la competitività della macroregione in una prospettiva nazionale di sviluppo.

Quale prospettiva?

I recenti fatti politici – primo su tutti il referendum costituzionale dello scorso 6 dicembre a cui è seguita la caduta del governo Renzi e, successivamente, la «scissione» nel Pd che ha visto come protagonista proprio il presidente della Regione Toscana Rossi – mutano in maniera radicale il contesto di riferimento e, di conseguenza, le chance di implementazione di una prospettiva di così ampio respiro. Anche in questo caso, però, il sindacato può giocare un ruolo proattivo, cercando di rilanciare il tema come strumento di discussione e confronto politico. Una simile strategia necessita però di «gambe» dal punto di vista organizzativo. È in questo senso che il rilancio del confronto passa necessariamente per uno slancio che non è solo programmatico. Si tratta, in altre parole, di fare da apripista di alcune tematiche prima delineate.

Se davvero si ritiene che la macroregione presenti quei requisiti fondamentali per attivare relazioni virtuose tra i diversi motori, che sostengono una concezione moderna di sviluppo basata sul benessere, il sindacato è chiamato a dare un segnale. Dovrà anticipare la politica,



decidendo di investire le proprie risorse organizzative e utilizzare i propri strumenti contrattuali, per superare gli steccati amministrativi e le resistenze locali. Altrimenti, parafrasando Michele Salvati, quella presentata rischierà di trasformarsi nell'ennesima «occasione mancata».

Riferimenti bibliografici

Alessandrini P., Bracalente B., Casini Benvenuti S. (2016), *Italia di mezzo: omogeneità originarie e progetto di macroregione sistema, working paper*, (<http://docs.dises.univpm.it/web/quaderni/pdfmofir/Mofir119.pdf>).

Ascani A., Adanti D., Bendini V., Fanò R., Parziale F., Riccioni A. (2016), *La programmazione europea aspettando le macroregioni*, in Agenzia Umbria Ricerche, *Rapporto Economico e Sociale 2016-17*, Perugia.

Bagnasco A. (1977), *Tre Italie*, il Mulino, Bologna.

Bagnasco A. (1988), *La costruzione sociale del mercato*, il Mulino, Bologna.

Becattini G. (2004), *Per un capitalismo dal volto umano*, Bollati Boringhieri, Torino.

Becattini G. (2015), *La coscienza dei luoghi*, Donzelli, Roma.

Bertini S., Ghezzi L., Maitino M. L., Rosignoli S., Sciclone N. (2009), *La Toscana nelle graduatorie regionali di sviluppo umano*, Irpet, Firenze.

Casini Benvenuti S., Sciclone N. (a cura di) (2003), *Benessere e condizioni di vita in Toscana*, Franco Angeli, Milano.

Cerfeda W. (2015), *L'Italia di mezzo*, in «Prisma Economia Società Lavoro», a. VI, n. 2, pp. 52-60.

Cipe (2016), *Relazione annuale sulla Strategia nazionale per le aree interne* (http://www.agenziacoesione.gov.it/opencms/export/sites/dps/it/documentazione/Aree_interne/Presentazione/Relazione_al_CIPE_24_01_2017_def.pdf).

Fuà G. (1983), *L'industrializzazione nel Nord-Est e nel Centro*, in G. Fuà e C. Zacchia (a cura di), *Industrializzazione senza fratture*, il Mulino, Bologna.

Pacini M. (a cura di) (1996), *Un federalismo dei valori. Percorso e conclusioni di un programma della Fondazione Giovanni Agnelli (1992-1996)*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino.

Ramella F. (2005), *Cuore rosso? Viaggio politico nell'Italia di mezzo*, Donzelli, Roma.

Romagnoli F. (2015), *Le prospettive di crescita nell'integrazione fra le economie regionali del Centro Italia*, in «Prisma Economia Società Lavoro», a. VI, n. 2, pp. 61-69.

Rossi E. (2015), *La mia Italia di mezzo*, in «Il Corriere Fiorentino», 27 ottobre.

Rossi E. (2016), *L'Italia centrata. Ripensare la geografia dei territori*, Quodlibet, Macerata.

Trigilia C. (1986), *Grandi partiti e piccole imprese*, il Mulino, Bologna.



WP on line Fondazione Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione

wp n. 1, «Il futuro dell'Europa e il futuro del sindacato. Dopo la Brexit», novembre 2016
Scritti di: Annamaria Furlan, Luca Visentini, Emilio Gabaglio, Francesco Lauria, Giuseppe Gallo, Alberto Majocchi, Sebastiano Fadda

wp n. 2, «Costituzione, lavoro, sussidiarietà», dicembre 2016
Scritti di: Giuseppe Acocella, Pierantonio Varesi

wp n. 3, «Contrattazione e rappresentanza: un'analisi multiprospettica», dicembre 2016
Scritti di: Marco Lai, Uliano Stendardi, Francesco Scrima

wp n. 4, «Il lavoro cambia: cambiano anche le relazioni industriali?», gennaio 2017
Scritti di: Giuseppe Gallo, Francesco Lauria, Anna M. Ponzellini, Elisabetta Biliotti

wp n. 5, «La dimensione dei valori: la concezione Cisl e l'esercizio del ruolo dirigente», febbraio 2017
Scritti di: Annamaria Furlan, Marco Ciani, Luigi Lama

Visita i siti web del Network Studi, Ricerca e Formazione

www.centrostudi.cisl.it

www.edizionilavoro.it

www.fondazionetarantelli.it