

Emilia-Romagna regione europea

Economia, società, territorio

Prefazione di Pierluigi Bersani, Ministro dell'Industria	V
Introduzione dell'autore	IX
Capitolo 1. Territorio, infrastrutture, popolazione	I
Capitolo 2. Dati di base economici	17
Capitolo 3. Il mercato del lavoro	35
Capitolo 4. I consumi degli emiliano rimagnoli	59
Capitolo 5. L'agricoltura	81
Capitolo 6. L'industria	97
Capitolo 7. Il fisco	131
Capitolo 8. I servizi pubblici	145
Capitolo 9. I servizi privati	183
Capitolo 10. Gestione del territorio e qualità della vita	207
Capitolo 11. L'Emilia-Romagna sistema aperto	237
Capitolo 12. Le politiche per lo sviluppo economico	251
Capitolo 13. L'economia sociale	281
Capitolo 14. Il sistema educativo	305
Capitolo 15. Il ruolo della donna in Emilia-Romagna	321
Capitolo 16. Conclusioni: l'Emilia-Romagna verso il futuro	333
Bibliografia scelta	365

Segreteria @guerrini.it

Conclusioni: l'Emilia-Romagna verso il futuro

16.1. Premessa

Per comprendere le attuali caratteristiche, le tendenze e le contraddizioni del sistema socio-economico dell'Emilia-Romagna occorre risalire ai lineamenti che qui lo sviluppo ha avuto, almeno a partire dal Secondo Dopoguerra.

Come si è detto nel Capitolo 2, la regione era, nel contesto italiano, un territorio prevalentemente agricolo, in larga parte esterno ai circuiti dello sviluppo industriale, che all'epoca si concentrava nel "triangolo" Genova-Milano-Torino.

Esistevano, certo, nuclei di industria, soprattutto meccanica ed alimentare, peraltro usciti dalla Guerra pesantemente danneggiati.

La Guerra stessa aveva provocato, dopo l'autarchia del ventennio fascista, uno "shock" innovativo, grazie all'impatto violento con le culture industriali più avanzate dei tedeschi e degli americani. Anche il senso di indipendenza che la Liberazione nazionale aveva diffuso in tutti gli strati della popolazione aveva probabilmente contribuito a preparare il grande rivolgimento economico degli anni Cinquanta.

Lo sviluppo dei consumi e degli investimenti in atto nel paese creò mercati favorevoli per artigiani, piccoli commercianti, costruttori edili; la struttura agricola, incentrata sulla mezzadria, andò in frantumi, poiché molti lavoratori (specie i più giovani), attratti da occupazioni più remunerative e "moderne", abbandonarono l'agricoltura, dando il via alla modernizzazione del settore.

La vecchia azienda agricola, chiusa e autosufficiente, cessa così di esistere; molti mezzadri si trasformano in coltivatori diretti e una parte della proprietà assenteista capisce l'importanza di dare vita a moderne aziende capitalistiche. Sono anni in cui si assiste a un

gigantesco trasferimento di terre dalla proprietà assenteista (in gran parte nobiltà e Chiesa), a una nuova generazione di coltivatori diretti e, a Ferrara e Ravenna a cooperative formate da braccianti.

Trainate dalla crescita dei consumi decollano distretti industriali come quello della maglieria a Carpi e della ceramica a Sassuolo; a Ravenna e Ferrara nascono due poli chimici di primaria importanza, grazie a colossali investimenti statali e a vere e proprie migrazioni di massa. In Romagna decolla il turismo.

Tutti i settori possono beneficiare di una manodopera a basso costo, fortemente motivata da un'etica del lavoro "contadina" e da forti aspettative di progresso sociale che guidano tanto il personale locale quanto gli immigrati, provenienti soprattutto dal Mezzogiorno. Lo sviluppo degli anni Cinquanta e Sessanta è costruito grazie a un impegno lavorativo forsennato, che oggi considereremmo di tipo "asiatico" ma che nel contesto dell'epoca appariva del tutto naturale, viste le contropartite economiche (il benessere, la casa in proprietà, la vacanza, ecc.) e sociali ("fare studiare i figli") che riusciva a produrre.

Nel periodo 1958-62 il PIL dell'Emilia-Romagna cresce mediamente a un tasso dell'11,1% annuo, contro l'8,3% dell'Italia e l'8,1% di Piemonte e Lombardia.

Con la recessione del 1963, la successiva ripresa e la nuova battuta d'arresto del 1969, l'economia della regione cresce allo stesso ritmo di quella nazionale, dopodiché ritorna il differenziale positivo: + 5,2% di crescita nel 1969-73 contro il 4,2% nazionale; + 3,7% annuo contro il 2,8% italiano. Nel 1978 il reddito procapite dell'Emilia-Romagna supera quello del Piemonte e si avvicina a quello lombardo. Nove anni dopo, nel 1987, l'Emilia-Romagna sorpassa anche la Lombardia e diventa la regione più ricca d'Italia.

16.2. Emilia-Romagna: un modello complesso

Il fenomeno certamente più noto a cui gli studiosi hanno attribuito un effetto determinante nel conseguire risultati visti sopra, è quello dei "distretti industriali". Gli studi di Sebastiano Brusco hanno il merito di avere ricostruito per l'Emilia-Romagna le dinamiche reali

di un meccanismo di sviluppo basato sulle piccole imprese; un tema già affrontato da Alfred Marshall e da Giacomo Becattini, ma ostinatamente negato dalla economia "ufficiale", convinta della superiorità tecnica ed economica delle grandi dimensioni aziendali.

Nei distretti industriali, quali Carpi e Sassuolo, si crea una rete di piccole imprese, fortemente specializzate su singole fasi della produzione, che danno al sistema una competitività molto elevata, anche grazie ai rapporti di collaborazione tra i diversi ceti coinvolti nel processo produttivo. Alla "disintegrazione produttiva", per usare il linguaggio di Brusco, corrisponde una "integrazione sociale", proprio mentre l'Italia, e soprattutto il Triangolo industriale, conoscono le dure lotte operaie del 1968-69.

L'interpretazione che attribuisce ai distretti industriali i motivi dello sviluppo dell'Emilia-Romagna appare a quasi venti anni di distanza semplicistica.

La "disintegrazione produttiva" dei distretti, la creazione di reti di imprese complementari per funzioni, la creazione di economie di scala sovra-aziendali, appaiono come fenomeni non sono emiliano-romagnoli. Distretti industriali con analoghe caratteristiche strutturali si vanno formando contemporaneamente nel Veneto (Belluno, Montebelluna, Bassano, Arzignano), in Piemonte (Valenza Po), in Lombardia (Lumezzane), in Toscana (Prato, Santa Croce sull'Arno), nelle Marche (Pesaro, Tolentino), e anche in alcune regioni del Sud, quali Puglia e Campania.

Le dinamiche sono piuttosto simili in tutti i casi citati; la creazione dei distretti procede facilitata anche da politiche di esternalizzazione di fasi da parte della grande impresa, cioè da quel processo che oggi definiremmo di "Outsourcing" e che continua ininterrotto per tutti gli anni Ottanta e Novanta.

Giustamente, l'esperienza italiana viene studiata da ricercatori americani quali Charles Sabel (cfr. Piore, Sabel, 1984); ciò che continua a stupire l'osservatore straniero è lo straordinario dinamismo della piccola impresa italiana, ma anche l'esistenza di un contesto normativo che, anziché favorire il Big Business, privilegia la piccola impresa, soprattutto con la legislazione fortemente incentivante per l'artigianato (Artigiancassa, disciplina del lavoro, con-

tributi regionali) e la esenzione dalle normative penalizzanti per la grande impresa (dalla tassazione degli utili alle assunzioni di invalidi, dalle normative sulla sicurezza fino alla libertà di licenziamento).

I distretti, proprio perché accomunano realtà territoriali molto lontane, non possono essere considerati come il tratto caratteristico della economia emiliano-romagnola. Del resto, come si è visto, solo il 14% di quest'ultima viene coinvolto in economie di distretto.

Che dire poi della crisi che colpirà negli anni Ottanta alcune aree-distretto, come quella di Carpi, che per la gravità dei fenomeni di deindustrializzazione arriveranno addirittura, nel 1995, ad essere inserite nella mappa europea delle zone svantaggiate, in particolare all'interno dell'Obiettivo 2 dei Fondi Strutturali?

Per alcune zone della regione, non solo Carpi e Sassuolo ma anche San Mauro Pascoli e Fusignano (calzature), Faenza (distillerie), Bologna (industria del packaging), Reggio Emilia (meccanica agricola), Parma (prosciutto), i distretti sono certo realtà importanti; in alcuni casi sono economicamente trainanti, in altri casi diventano però un fattore di pericolosa concentrazione del rischio su segmenti di mercato in difficoltà (distillerie, meccanica agricola, calzature di livello medio-basso come a Fusignano). La loro importanza rimane comunque indiscutibile.

Il peso dei leader senza distretto sul totale della occupazione industriale è pari al 31,1%, una quota più che doppia rispetto a quella dei distretti industriali. Appare quindi difficile ridurre lo sviluppo della regione a quello di questi ultimi; ben più complessa appare infatti la trama delle relazioni che dal Dopoguerra a oggi collegano fra loro i molteplici fenomeni economico-sociali.

16.3. Deregulation e intervento pubblico: le origini dello sviluppo

Il decollo economico dell'Emilia-Romagna fu innescato da fattori in massima parte imprevisi e certo non programmati.

La strumentazione di politica economica era negli anni Cinquanta e Sessanta quanto mai rudimentale, e agiva un livello quasi esclusivamente nazionale. Importanti conseguenze ebbero certamente la riforma della mezzadria e la trasformazione dei mezzadri in coltivatori

diretti. La riforma fu una risposta, tardiva ma efficace, alla forte pressione sociale ed economica che proveniva dalle campagne; essa mise fine a un istituto, di origine rinascimentale, che pur annoverando tra i suoi meriti storici l'aver coinvolto attivamente il colono nella gestione aziendale (contrariamente ad altri istituti che determinavano passività e assenteismo), appariva ormai anacronistico.

La spinta autoimprenditoriale da parte dei ceti "popolari" fu molto forte, non solo nelle campagne. Il periodo che va dai Cinquanta ai Settanta vide nascere, in tutti i settori, una nuova generazione di piccoli imprenditori (ex-mezzadri, ex-operai, ecc.), gli stessi che troviamo oggi alle prese con i problemi del passaggio generazionale.

Questi sono anni di forte "liberismo" e di "deregulation"; la scelta di lanciarsi nell'avventura imprenditoriale è una scommessa individuale, che separa chi, nelle città come nel più piccolo dei paesi, ha il coraggio di rischiare e chi invece preferisce beneficiare come dipendente della congiuntura comunque favorevole. Sono anche frequenti, specie in alcune zone della regione, i casi in cui le iniziative imprenditoriali vengono prese da gruppi di lavoratori, associati in cooperativa.

Il permissivismo fiscale (specie prima della riforma del 1971), ambientale, edilizio è molto elevato; gli incentivi finanziari pure esistenti (la legge Sabatini che dà contributi, ancora oggi in vigore, per l'acquisto di macchine utensili, è del 1965) sono poca cosa rispetto alla possibilità di costruire liberamente, di concordare con l'Erario un contributo fiscale molto modesto, di inquinare ove necessario (come fu all'epoca per l'industria ceramica, la chimica e gli allevamenti suinicoli). D'altra parte la riforma fiscale, che mette le basi per un più stringente prelievo, trasmette un impulso decisivo, allorché sostituisce l'IGE, imposta indiretta tale da colpire le merci ad ogni passaggio, con l'IVA, imposta indifferente al numero di passaggi di proprietà durante il processo produttivo: questo involontariamente apre le porte a politiche spinte di esternalizzazione delle imprese più grandi verso una rete di piccole imprese di subfornitura.

A questo va aggiunto che le relazioni con i lavoratori, in imprese di piccole e piccolissime dimensioni, sono caratterizzate in questi anni da una certa debolezza, o addirittura assenza, del sindacato,

pur in una terra elettorale "rossa". Le relazioni tra imprenditori e lavoratori sono improntate alla collaborazione e sono frequenti i casi di dipendenti che avviano a loro volta una propria impresa, spesso in collaborazione con quella di provenienza.

In generale, l'intera rete dei rapporti sociali è in Emilia-Romagna caratterizzata da buoni livelli di collaborazione, solidarietà, "fiducia sociale": questo getta buone basi anche per lo sviluppo di efficienti relazioni di affari. Anche la struttura economica della regione, come si è visto, rimane in gran parte plasmata da queste caratteristiche socio-culturali: l'Emilia-Romagna tende a specializzarsi in produzioni industriali ad elevato grado di personalizzazione (ad esempio macchine speciali), dove è indispensabile una stretta interazione tra cliente e fornitore, sia nella progettazione sia nel servizio di assistenza post-vendita. Nei servizi, non a caso, l'Emilia-Romagna si trova ad accelerare nel turismo, cioè in un settore ad elevata intensità relazionale.

La "cordialità" emiliano-romagnola si rivela un tratto caratteriale che porta con sé grandi potenzialità economiche, anche per intrecciare relazioni di affari in un contesto che va rapidamente verso la internazionalizzazione.

Soltanto negli anni Settanta, quando il meccanismo dello sviluppo era già vigorosamente in marcia, iniziò a delinearsi una vera e propria politica pubblica di programmazione.

Questa politica ebbe effetti importanti e rappresentò sicuramente un fattore di distinzione rispetto ad altre esperienze regionali.

La costituzione nel 1970 delle Regioni fu un fatto importante, perché creò una sede di coordinamento tra le politiche locali e un luogo in cui assumere alcune importanti decisioni.

Emersero in quegli anni alcune costanti della linea politica delle amministrazioni locali e regionali, che pur senza essere spesso enunciate a livello ideologico e programmatico, divennero prassi corrente da parte dei Sindaci e degli Assessori emiliano-romagnoli.

Nel Capitolo 12 abbiamo individuato dieci fattori tipici delle politiche che si inaugurarono negli anni Settanta: la fiducia nel metodo della programmazione, la semplificazione dei soggetti, il pragmatismo, il decentramento territoriale, la redistribuzione del reddito, il coinvolgimento degli interessi organizzati, la spinta in avanti dell'intervento

pubblico e la fornitura di servizi anziché di trasferimenti finanziari, la promozione del ruolo della donna, la fiducia nella economia sociale.

In questi anni gli enti locali si impegnano attivamente nella costruzione di una rete di servizi, che sono funzionali a al dispiegarsi dei fattori ora ricordati: si tratta di servizi per l'infanzia, di assistenza agli anziani, di attività culturali e sportive, di interventi di edilizia popolare, di interventi in campo sanitario.

In molti casi l'effetto degli interventi serve a redistribuire il reddito, a favore degli strati sociali più deboli, creando un benessere più diffuso che in altre realtà territoriali. A ciò concorrono i servizi sociali e sanitari, la politica per la casa, la diffusione dei trasporti pubblici, le politiche culturali.

Alle imprese, soprattutto (ma non soltanto) quelle di piccola dimensione, viene creata una "cornice" favorevole per lo sviluppo, con le aree artigiane, i finanziamenti agevolati, la flessibilità nella materia edilizia e ambientale.

Nonostante i costi che la estensione dell'intervento pubblico comporta, la pressione fiscale per le imprese e per i cittadini viene contenuta, al di sotto di una soglia di tollerabilità. Il contributo fiscale dei cittadini e delle imprese emiliano-romagnole, sempre molto elevato in ambito nazionale (vedi Capitolo 7) viene complessivamente accettato, in quanto ritenuto adeguato rispetto ai servizi ricevuti e al benessere garantito dalla complessiva azione pubblica. Si spiega in questo modo perché l'Emilia-Romagna, fra le quattro regioni che come si è visto sorreggono con il loro contributo fiscale le entrate dello Stato italiano, sia l'unica che nel corso degli anni Ottanta non veda nascere significativi movimenti di protesta fiscale e di impronta scissionista.

Complessivamente, si può dire che le scelte compiute in questo periodo servono a:

- razionalizzare lo sviluppo;
- controllare gli effetti potenzialmente perversi (ad esempio in campo ambientale e urbanistico) di una crescita improntata alla "deregulation";
- gestire un imponente processo di urbanizzazione, che porta alla edificazione di nuovi quartieri, di aree industriali e artigianali, di case nuove (e in proprietà) per la maggioranza della

- popolazione, senza creare traumi rilevanti nel tessuto sociale; garantire redditi soddisfacenti anche agli strati più deboli della società, favorendo la diffusione del benessere e dei consumi, con effetti positivi per diversi settori del consumo finale;
- mobilitare risorse sociali deboli (in primo luogo la componente femminile della popolazione), che in altri contesti avrebbero rischiato l'emarginazione o il sottoutilizzo;
- integrare cospicui flussi di immigrati, soprattutto dal Mezzogiorno, senza provocare esiti conflittuali significativi;
- creare un contesto organizzato e "ordinato", dove esistono soggetti autorevoli (enti pubblici, sindacati, associazioni imprenditoriali) legittimati a prendere decisioni vincolanti per tutti, in nome di un interesse generale.

L'impatto di questa concezione dell'intervento pubblico con uno sviluppo economico spontaneo e "tumultuoso" quale quello degli anni Cinquanta e Sessanta crea quel felice equilibrio tra ragioni dello sviluppo privato e della innovazione, da un lato, e ragioni della giustizia sociale e del controllo pubblico, dall'altro, affermatosi nei due decenni successivi. Settore pubblico e privato sembrano condividere una logica di utilizzo elevato ed ottimale delle risorse; come l'agricoltura emiliano-romagnola presenta elevati indici di produttività per ettaro o come il turismo della Riviera presenta indici record di presenze in rapporto alla superficie utilizzabile, così la sanità pubblica si distingue per elevati indici di utilizzo dei posti letto.

Nel 1987, con il primato nel reddito procapite, il "modello" raggiunge in qualche modo il suo apice.

Successivamente inizia una parabola, ancora in corso, dove vanno accumulandosi elementi problematici, che come abbiamo visto hanno anche indebolito i primati quantitativi dell'Emilia-Romagna in uno scenario nazionale.

16.4. Servizi pubblici, fiducia sociale, flessibilità di impresa

Fondamentale, negli anni Settanta e Ottanta, è la costruzione in Emilia-Romagna di una rete di servizi pubblici efficienti. In questo

periodo si apre una vistosa divaricazione tra gli standard di efficienza delle amministrazioni locali, da un lato, e quelli delle amministrazioni statali, dall'altro. Come si è visto nel Capitolo 8, mentre riguardo ai primi l'Emilia-Romagna si colloca spesso ai vertici delle graduatorie che confrontano tra loro le diverse province italiane, riguardo alla amministrazione centrale gli standard emiliano-romagnoli sono in linea con quelli nazionali, o talvolta più arretrati.

L'assetto del territorio, basato su una rete di piccoli e medi centri urbani, fortemente integrati con la preesistente economia agricola, contribuisce a migliorare la qualità dei servizi e della vita.

L'assetto è infatti tale da diluire le contraddizioni tipicamente metropolitane. La qualità della vita viene elevata da un migliore funzionamento dei servizi urbani e da una migliore gestione dell'ambiente. Se in una città come Bologna, secondo il Ministero dell'Ambiente, la capacità dei depuratori è tale da coprire il 90% dei fabbisogni della popolazione, tale percentuale scende al 68% a Roma e a zero a Milano e Firenze.

Nelle classifiche della qualità della vita che "Il Sole 24 Ore" stila annualmente, le province emiliano-romagnole si collocano normalmente in posizioni molto di punta. Aspetti su cui le province emiliano-romagnole normalmente eccellono sono quelli delle opportunità culturali e di tempo libero, a loro volta collegate alla diffusione di iniziative e di strutture pubbliche, quali rassegne estive, teatri, ecc.

Il riconoscimento, da parte dei cittadini, di standard di servizio elevati consolida la presenza di un elevato grado di "senso civico" (cfr. Putnam, 1993) e di una robusta "fiducia sociale". La partecipazione alla vita politica e al voto è elevata, i partiti, i sindacati, le associazioni sono radicate sul territorio, l'economia sociale si irrobustisce, come visto nel Capitolo 13.

IL DATO: Partecipazione al voto

Alle elezioni regionali del 1995 i votanti sono stati in Italia pari all'81,3% degli aventi diritto. Le regioni a statuto ordinario con la più alta partecipazione al voto sono state l'Emilia-Romagna (88,3%), l'Umbria (85,6%), il Veneto (85,3%), la Toscana (85,2%), le Marche

(84.6%), la Lombardia (84.2%), il Piemonte (83.0%) e il Lazio (81.0%).

Viceversa le regioni con la più bassa partecipazione al voto sono state la Campania (73.9%), il Molise (72.2%) e la Calabria (68.6%).

Sul totale dei votanti, la partecipazione di voti non validi (schede bianche e schede nulle) ha raggiunto in Italia il 9.8%. La più bassa percentuale di voti non validi è quella dell'Emilia-Romagna (6.5%), che precede Lombardia, Toscana e Lazio (tutte con il 7.9%), l'Umbria (8.5%), il Veneto (8.9%) e la Liguria (10.6%). Viceversa, le percentuali più alte si riscontrano in Basilicata (14.4%) e Calabria (15.0%).

Fonte: Ministero dell'Interno.

I rapporti tra i soggetti istituzionali appaiono improntati a spirito di collaborazione, in modo da prevenire gravi conflitti invece abituali in altri contesti. I rapporti tra istituzioni e cittadini appaiono buoni, in base ad esempio a indicatori quali la percentuale di votanti, la stabilità delle amministrazioni, i movimenti anti-istituzionali, l'evasione fiscale.

Una grave lacerazione in questo senso è data, a Bologna, dal Movimento del '77 e dai conflitti che seguirono. Le vicende del '77, comunque sintomatiche di una trasformazione culturale della regione e della città di Bologna, rimangono però circoscritte all'ambiente studentesco e giovanile della città capoluogo, senza diventare un fatto dirimente di contestazione alle istituzioni.

Come si è visto nel Capitolo 7, la fiducia nelle istituzioni è indirettamente confermata, in Emilia-Romagna, dalla ridotta estensione della evasione fiscale. Il peso che grava sui cittadini emiliano-romagnoli è elevato, sia per Irpef e Irpeg, sia per le tasse e imposte locali. Eppure, nonostante questo carico elevato, l'Emilia-Romagna si contraddistingue per un alto grado di correttezza fiscale.

Questo ambiente socio-economico costituisce, nel corso degli anni Settanta e Ottanta, un contesto favorevole allo sviluppo.

Lo svuotamento delle campagne e la crescente partecipazione delle donne al mercato del lavoro forniscono abbondanti riserve di manodopera; a ciò si aggiungono flussi rilevanti di manodopera immigrata da altre regioni italiane, che trova in Emilia-Romagna un sistema socio-economico particolarmente adatto a una buona integrazione.

Il sistema produttivo cresce costruendo reti di imprese, fra loro

complementari, secondo una logica di forte specializzazione di nicchia. Spesso queste imprese si proiettano con successo sui mercati internazionali. La dimensione media delle imprese è ridotta e l'Emilia-Romagna anticipa in un certo senso quel processo di "downsizing" che gli studiosi americani teorizzeranno negli anni Ottanta. La dimensione delle imprese diminuisce, per ridurre i costi fissi e la sensibilità alle oscillazioni congiunturali; la forte specializzazione di nicchia apre spazi a nuove imprese, che a loro volta concentrano investimenti sulle migliori tecnologie disponibili e sui metodi per aumentare la produttività; la situazione non particolarmente critica del mercato del lavoro e della disoccupazione permette di aumentare la produttività senza causare gravi impatti occupazionali sul contesto sociale.

Una robusta etica del lavoro continua a contraddistinguere l'ambiente economico, sia nel mondo del lavoro autonomo sia in quello del lavoro dipendente. È un'etica che si trasferisce in gran parte anche alle nuove generazioni (quelle della scolarizzazione di massa), pur in un contesto di maggiori garanzie sindacali e di crescente attenzione al tempo libero.

Tutti i settori risentono di uno stile lavorativo fatto di collaborazione ma allo stesso di competizione, di tensione verso l'innovazione e di flessibilità organizzativa.

Principi di collaborazione e solidarietà sono alla base del movimento cooperativo, che coinvolge nella creazione di robuste organizzazioni economiche numeri rilevanti di produttori indipendenti (ad esempio agricoltori soci di caseifici, cooperative di trasformazione della frutta, cantine sociali, ecc.), di lavoratori, di consumatori. Il movimento cooperativo riesce a trasformare, come si è visto nel Capitolo 13, situazioni potenzialmente conflittuali in energie imprenditoriali, favorendo una diffusione del benessere e delle opportunità di sviluppo professionale.

Anche gli enti pubblici locali applicano, seppure gradualmente e in ritardo rispetto alle imprese, politiche organizzative che incentivano la flessibilità; gli enti danno in gestione servizi, favoriscono l'emergere di imprese specializzate nello svolgimento di determinate funzioni, utilizzano consulenti per lo svolgimento di compiti intellettualmente complessi che richiedono una spiccata progettualità.

16.5. Le contraddizioni degli anni Novanta

Se nel 1987 l'Emilia-Romagna era riuscita a superare la Lombardia quale regione più ricca del paese, questo primato dura solo pochi anni, precisamente fino al 1991. Il ritmo di crescita dell'economia regionale tende poi ad allinearsi a quello medio nazionale, e ad essere sistematicamente più basso di altre regioni, in particolare del Veneto.

Nel 1995 l'Emilia-Romagna vanta un PIL procapite di 36,7 milioni, inferiore a quello di Lombardia (37,6) e Valle d'Aosta (37,3), mentre il Veneto è ancora sesto (dopo Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia) con 34,2 milioni.

Il rallentamento della crescita dell'Emilia-Romagna dipende da diversi fattori. L'agricoltura, settore minoritario ma strutturalmente molto importante, entra in una difficile fase di transizione, caratterizzata (vedi Capitolo 5) da crescente concorrenza, riduzione del sostegno comunitario, crisi delle aziende meno competitive, riduzione occupazionale.

La zootecnia appare governata "a valle" dalle catene di distribuzione e dalla grande industria, che non esita a sostituire i produttori locali con prodotti di importazione; l'ortofrutta subisce da alcuni anni una concorrenza assai agguerrita di paesi più vocati climaticamente e ormai dotati di valide organizzazioni commerciali. In entrambi i casi, nella zootecnia e nell'ortofrutta si assiste alla riduzione del numero delle imprese, alla stagnazione degli investimenti e all'invecchiamento degli operatori.

In agricoltura, come in altri settori, l'impulso impresso alla crescita dalla spesa pubblica si affievolisce; i problemi di deficit innescano un processo di riorganizzazione dei servizi pubblici e un drastico taglio delle opere infrastrutturali. Parallelamente il carico fiscale, specie in una regione finanziatrice netta delle entrate statali, contribuisce ad appesantire i bilanci delle imprese e delle famiglie, e a imprimere impulsi recessivi.

Un fattore di stabilità e di solidità economica, in una regione come l'Emilia-Romagna, è dato dal livello elevato dei consumi, che contribuiscono a sostenere la spesa e l'occupazione in molti servizi alla persona e in attività legate al tempo libero.

Nel commercio si assiste a una profonda riorganizzazione, di cui pagano le conseguenze i piccoli negozi despecializzati.

Nel corso del nuovo decennio il fattore più importante di impulso al ciclo economico, ancora una volta involontario (e anzi avversato dalle autorità monetarie), è dato dalla forte svalutazione della lira del 1992, che apre prospettive impensate di crescita sui mercati esteri alle imprese più dinamiche. Grazie alla svalutazione, molti settori industriali della regione riescono ad aumentare sensibilmente le esportazioni e a vivere un periodo di alcuni anni di intensa ripresa produttiva.

L'Emilia-Romagna conferma la robustezza delle sue posizioni di mercato nelle nicchie ad elevata applicazione di tecnologie avanzate, quindi in comparti come quelli già ricordati sopra (packaging, macchine per la ceramica, macchine per il legno), e in generale nella produzione di beni strumentali. La cultura prevalentemente tecnica degli imprenditori emiliano-romagnoli, il buon livello di qualificazione della manodopera e la rete delle subforniture rendono particolarmente competitive queste produzioni.

L'innovazione tecnologica procede veloce, grazie alla pressione duplice della concorrenza internazionale e dell'elevato costo del lavoro. L'innovazione organizzativa spesso si accompagna a quella tecnologica, come nel caso della informatizzazione dei magazzini e nella applicazione di processi "just in time". Proprio su una organizzazione flessibile e adattiva della produzione si basa gran parte della vitalità di questi settori.

Nella produzione di beni di largo consumo si va verso una drammatica polarizzazione; da un lato emergono imprese capaci di un forte orientamento al mercato e di una forte innovazione di prodotto; dall'altro molte piccole imprese, impreparate a una logica di globalizzazione (vedi Capitolo 6) finiscono per soccombere.

Le imprese tipiche del precedente sviluppo regionale, valide nella produzione ma deboli nel marketing, e fortemente legate al sistema locale, entrano in una fase di sofferenza. Il distretto industriale di Carpi riduce il numero di imprese e diventa sempre più un bacino subfornitore delle grandi "griffe" internazionali; il distretto calzaturiero di Fusignano subisce un processo di deindustrializzazione che porta molte imprese a basso valore aggiunto a trasferirsi in Romania; l'articolato sistema delle cooperative del ciclo agro-alimentare (caseifici, latterie, cantine sociali, ecc.) riduce il suo peso economico e in

casi come quello eclatante della Giglio di Reggio Emilia viene acquisito da imprese private (nel caso specifico Parmalat). Alla base vi è la difficoltà a reagire a mutamenti di mercato che richiedono rapidità di azione, più che il coinvolgimento consensuale di un numero elevato di soggetti: il coinvolgimento consensuale richiede infatti, normalmente, tempi lunghi di maturazione delle decisioni.

Il settore delle piastrelle riafferma la sua leadership internazionale; anche in questo caso vi è una polarizzazione, tra gruppi che riescono a raggiungere dimensioni medio-grandi (Marazzi, Iris, Cooperativa Ceramica d'Imola) e il sistema delle imprese minori.

Infine, il "sogno" di una grande chimica, prima pubblica e poi mista, grazie al protagonismo del Gruppo Ferruzzi, svanisce definitivamente, con il ridimensionamento dei poli di Ravenna e Ferrara; ciò che nella nuova fase vengono in evidenza sono i danni ambientali che il precedente sviluppo chimico ha arrecato alla popolazione e a interi settori, come il turismo.

L'evoluzione industriale rende progressivamente obsoleta la visione basata sui distretti; in un'epoca di globalizzazione le dinamiche sono ben più ampie di quelle circoscrivibili a specifici territori. Molte sono ormai le imprese leader che non fanno parte di un distretto; né l'esistenza di un distretto è garanzia di dinamismo, come i già citati casi della maglieria e delle calzature (nonché della meccanica agricola a Reggio Emilia) dimostrano.

I punti di forza che sempre più contraddistinguono l'industria emiliano-romagnola non sono tanto i distretti, quanto i quattro fattori che abbiamo evidenziato nel Capitolo 6:

1. La leadership nelle produzioni tecniche, industriali e di servizio, dove fondamentale è la specializzazione di nicchia e la personalizzazione del prodotto in base alle specifiche esigenze del cliente.
2. Il clima collaborativo interno ed esterno alle imprese, favorito da politiche pubbliche e comportamenti individuali e collettivi improntati a un elevato grado di fiducia sociale.
3. La mobilità sociale, con la facilità di accesso ai ruoli imprenditoriali, in un contesto socialmente aperto anche alle iniziative intraprese da fasce sociali deboli.

4. L'articolazione delle reti di impresa, nell'ambito manifatturiero e in quello, enormemente cresciuto negli anni Ottanta e Novanta, delle funzioni terziarie.

Per rafforzare questi punti di forza, sarebbe stata necessaria una politica economica e industriale complessa, volta a irrobustire la "cornice" istituzionale e infrastrutturale entro cui favorire il dispiegamento delle energie imprenditoriali.

Tutto il sistema economico emiliano-romagnolo, nelle nuove condizioni della competizione internazionale, è infatti sottoposto a una pressione che richiede velocità di risposta a ogni soggetto imprenditoriale.

La riorganizzazione delle imprese, anche grazie al dinamismo del terziario, è piuttosto rapida. Le imprese puntano su incrementi elevati di produttività, sull'impiego di nuove tecnologie, sulla massima flessibilità nell'uso della forza lavoro. Come vedremo, i risultati sulla occupazione si faranno sentire.

Come si è visto, una riorganizzazione "imprenditoriale" coinvolge anche molti enti pubblici, stretti nella morsa del calo delle risorse statali. Grazie ad appalti esterni, consulenti, dirigenti assunti con contratti privatistici gli enti pubblici adottano logiche organizzative simili a quelle private.

Un fattore decisivo di dinamismo del sistema è la crescita del terziario privato, alle persone e soprattutto alle imprese. Passata una prima fase in cui l'Emilia-Romagna veniva spesso caratterizzata come regione "sottoterziarizzata", anche le imprese erogatrici di servizi per l'innovazione crescono di numero, di occupati e di qualità. Nella graduatoria (fonte: Seat) delle prime dieci province italiane per rapporto tra imprese del terziario avanzato e mille abitanti, che vede al comando Milano (3,30), si collocano cinque province emiliane romagnole (Bologna, Parma, Reggio Emilia, Piacenza e Modena), con valori compresi tra 2,79 e 2,35. Sei anni prima, nel 1985, la prima provincia della regione era Bologna, decima. Di questa crescita del terziario, ancora una volta, è protagonista la componente femminile della popolazione: elevata è la presenza di donne sia nei servizi alle imprese sia in quelli alle persone.

L'Emilia-Romagna diventa la terza regione italiana per numero di società di consulenza; ospita 5.500 studi di commercialisti; vi operano associazioni di categoria molto agguerrite, specie sui servizi amministrativi (la CNA arriva negli anni Ottanta a superare i 2.000 addetti).

Il terziario per le imprese, più che un'appendice dell'industria, appare sempre più come un settore autonomo dell'economia, dove più dinamici appaiono i soggetti motivati da una logica di impresa, anche in un'ottica internazionale. Si pensi alle performance di una impresa della progettazione CAD come la bolognese Cad-Lab, che in pochi diventa uno dei leader internazionali del settore e apre negli anni Novanta proprie sedi nella Silicon Valley. Per molti versi nel settore terziario si riproducono negli anni Ottanta e Novanta le stesse condizioni di dinamismo microimprenditoriale che si erano verificate nell'industria manifatturiera negli anni Sessanta e Settanta.

Si tratta in gran parte di imprese che sorgono senza sostegni pubblici, in quanto la legislazione che concede finanziamenti concentra ancora la maggior parte delle risorse sulle imprese dell'agricoltura e dell'artigianato. Solo le politiche per la creazione di impresa incoraggiano il terziario, in quanto in gran parte costituito da nuove imprese.

Mentre il sistema economico appare molto reattivo ai cambiamenti di scenario, ciò che non tarda ad adeguarsi alle nuove esigenze competitive è il ritmo delle decisioni strategiche pubbliche.

In un contesto che richiede velocità di risposta alle sollecitazioni esterne, la assunzione di decisioni mediante il coinvolgimento dei diversi interessi organizzati (associazioni di categoria, sindacati, altri enti) porta spesso all'immobilismo. La priorità è spesso assegnata, infatti, al raggiungimento di un consenso unanime, dove sia difficile essere "attaccati".

Ancora una volta la vicenda del Polo Scientifico e Tecnologico è istruttiva, in quanto il fallimento del Polo fu preceduto da lunghe e accademiche discussioni su quali soggetti politici dovessero essere legittimati a sedere nel Consiglio di Amministrazione.

Spesso l'assenza di una visione strategica viene mascherata attraverso la creazione di nuovi enti. Ogni nuovo ente diventa infatti l'occasione per rimandare la soluzione di problemi ("ci penserà il nuovo ente"), per concordare la composizione dei consigli direttivi

e per coinvolgere gli interessi organizzati, oltre che per ricollocare manager esautorandoli dalle precedenti funzioni.

Ne deriva la proliferazione di soggetti istituzionali che necessitano di risorse per sopravvivere e che nella migliore delle ipotesi cercano di reperire tali risorse "sul mercato", spesso goffamente. La frequente rotazione degli incarichi al vertice degli Assessorati e degli enti accentua la visione di breve periodo e incentiva una logica di deresponsabilizzazione rispetto al raggiungimento dei risultati.

La politica industriale pensata all'inizio degli anni Settanta entra in crisi. L'idea di guidare lo sviluppo delle imprese con logiche settoriali e "distrettuali" dando vita ad aggregazioni che vedano anche un ruolo attivo dell'ente pubblico e delle associazioni di categoria si rivela velleitaria. Alcuni centri dell'Ervet non decollano e vengono chiusi (vedi Capitolo 10), per tutti gli altri si apre una difficile fase di rilegittimazione, di fronte a critiche politiche che mettono in evidenza il rischio di sovrapposizione con soggetti privati. L'intenzione, apparentemente moderna, di "stare sul mercato" rivela in realtà un'ottica di breve periodo e l'incapacità di mettere in atto interventi strutturali a favore del sistema produttivo.

Del resto, diventa ben presto chiaro che le imprese sono solo marginalmente interessate alla creazione di una rete di servizi gestiti da enti pubblici; le imprese tendono sempre più a dotarsi di una propria rete di servizi e di consulenze, e questo in una logica di vantaggio competitivo e non di raggruppamento con altre imprese merceologicamente omogenee.

Anche i distretti industriali, spesso rappresentati come contesti "armati" retti da logiche interne di collaborazione e solidarietà, appaiono sempre più come realtà fortemente competitive al loro interno, dove la concorrenza è accesa e la qualità dei servizi diviene fattore di vantaggio competitivo, quindi non condivisibile con altre imprese.

Mentre il servizio fornito da privati può, nella logica che del resto contraddistingue le imprese emiliano-romagnole, raggiungere livelli di elevata flessibilità e personalizzazione, quello erogato da centri pubblici risulta rigido e generico, quindi scarsamente appetibile. Potrebbero fare eccezioni iniziative che non si propongano di replicare semplicemente i servizi privati, ma riescano a collocarsi su

un livello più alto, di ricerca scientifica e sperimentazione tecnologica. È il livello sul quale si collocano gli enti pubblici in paesi come la Germania e la Francia: un livello impegnativo, che richiede una visione di medio-lungo periodo, grandi risorse e una collaborazione non saltuaria con il mondo dell'Università.

Su questo piano, che avrebbe potuto in modo sostanziale irrobustire i presupposti della leadership tecnica di molte imprese emiliano-romagnole, non vengono compiuti sostanziali passi in avanti. In Emilia-Romagna continuano a mancare centri di trasferimento tecnologico, o incubatori per imprese high-tech, come esistono nei paesi più avanzati. Ancora una volta il fallimento del Polo Scientifico e Tecnologico di Bologna è emblematico.

La politica fieristica, soprattutto nel polo bolognese, si dimostra invece capace di creare una cornice infrastrutturale per lo sviluppo di iniziative imprenditoriali private, che fanno dell'Emilia-Romagna una delle più importanti regioni europee per quantità e qualità delle rassegne espositive.

Nel corso del decennio si accumulano diversi ritardi infrastrutturali. Lo scalo aeroportuale di Bologna, gravemente sottodimensionato rispetto alle sue potenzialità di traffico, viene ampliato soltanto negli anni Ottanta. Il sistema del traffico e della logistica soffre gravemente la pressoché totale assenza di nuove realizzazioni. Il caso più grave è forse quello del distretto ceramico di Sassuolo a favore del quale da almeno venti anni viene preannunciata la realizzazione di un collegamento autostradale, che è a tutt'oggi irrealizzato. Alcune eccezioni sono comunque presenti: la realizzazione della E45 nel tratto Cesena-Bagno di Romagna, indispensabile collegamento con il centro-Italia, viene completata, seppure con tempi assai lunghi; il porto di Ravenna vede ripetutamente rinviati gli stanziamenti necessari ad adeguarne i fondali alle dimensioni delle navi in attracco. Su progetti come la navigazione del Po o l'Idrovia Ferrara-Ravenna i convegni si susseguono senza esiti concreti. Lo stesso dicasi per la ipotizzata metropolitana di Bologna. Infine il progetto ferroviario di Alta Velocità decolla, faticosamente, ma con previsioni di inaugurazione delle opere che secondo una stima di Genesis arriveranno al lontano 2006.

La questione dei trasporti e in generale della logistica aziendale diventa un punto critico del sistema emiliano-romagnolo. Definito a metà degli anni Settanta come "sistema metropolitano policentrico", il sistema emiliano-romagnolo non riesce a diventare tale in gran parte proprio per la mancanza di un efficiente sistema infrastrutturale. Per trasformare l'Emilia-Romagna in un'unica grande metropoli, dove la popolazione e le imprese possano trasferirsi e trasferire con facilità merci e persone da Piacenza a Rimini, sarebbe stato necessario un grande investimento sui trasporti, soprattutto pubblici. Nulla di rilevante viene invece fatto in tal senso. La debolezza dei trasporti ferroviari rende indispensabile il trasporto su gomma; il flessibile sistema emiliano-romagnolo vede nascere e svilupparsi non a caso, specie negli anni Ottanta, imprese di autotrasporto, corrieri, spedizionieri, imprese di facchinaggio. Solo il dinamismo di questo comparto privato riesce a compensare le disfunzioni del sistema infrastrutturale pubblico, così come per altri versi solo il dinamismo di corrieri e pony express consente di aggirare le disfunzioni del servizio postale.

La supienza del mezzo su gomma aggrava però i fenomeni di congestionamento in un sistema già prossimo al collasso; i costi di movimentazione aumentano, i disagi crescono e gli incidenti sono frequenti e gravi. In termini economici essi scaricano sul settore sanitario e sulla collettività oneri rilevanti. Si pensi che l'Autostrada Bologna-Firenze, spesso paralizzata da lavori in corso e da incidenti, è la prima, fra i tratti più importanti delle Autostrade italiane, in quanto a indici di pericolosità. I 70 mila automezzi che vi transitano giornalmente sono pari al 1167% di quelli previsti all'epoca in cui era stato redatto il progetto dell'opera.

D'altra parte, e questa diventa una contraddizione stridente, le entrate fiscali provenienti dai mezzi su gomma (tasse di immatricolazione, bolli annuali e relative addizionali, accise e IVA sui carburanti, contravvenzioni) sono assolutamente indispensabili per il bilancio pubblico, nazionale e locale. Uno spostamento sostanziale di viaggiatori dal mezzo su gomma ai mezzi pubblici provocherebbe infatti un crollo del gettito fiscale, con conseguenze destabilizzanti sui bilanci pubblici.

È questo un nodo decisivo, per molti versi paradossale. Una delle

regioni che hanno meglio saputo favorire uno sviluppo territoriale decentrato e basato sulla flessibilità di impresa, si trova ora a dipendere, date le carenze del trasporto pubblico, da quello privato, da un lato per garantire efficienza alle imprese e al sistema economico, dall'altro per sostenere i bilanci pubblici con l'imponente flusso di entrate fiscali garantito dagli autoveicoli.

Da questa situazione paradossale è difficile uscire, anche per amministrazioni che assegnano teoricamente alle tematiche ambientali una importanza primaria.

Le entrate fiscali degli autoveicoli servono a "tamponare" i precari bilanci pubblici, più che ad accumulare risorse per effettuare opere infrastrutturali decisive (come la tanto discussa e mai realmente progettata metropolitana di Bologna), che comunque richiederebbero tempi lunghi di realizzazione. Nel frattempo prevale un atteggiamento ambiguo, che di fatto incoraggia l'uso (indispensabile) del mezzo su gomma, e dall'altro ne approfitta per incrementare le entrate degli enti con un inasprimento del carico fiscale e parafiscale sugli autoveicoli.

Negli anni Novanta i ritardi nell'adeguamento delle infrastrutture alle esigenze competitive del sistema produttivo diventano particolarmente evidenti e si accompagnano a una modificazione nei rapporti tra imprese e istituzioni.

Le politiche pubbliche, infatti, oltre a non sapere intervenire sui nodi infrastrutturali del territorio, così come avevano saputo fare nei decenni precedenti, non riescono ad accompagnare e a dare impulso ai settori potenzialmente in crescita, come il terziario.

La politica di programmazione perde di smalto e di concretezza; i documenti ufficiali sono spesso elenchi di enunciazioni programmatiche generiche, arricchiti di citazioni e di riferimenti colti ai temi "di moda" nel dibattito del momento. In molte occasioni si ha l'impressione che gli enti amministrativi emiliano-romagnoli piuttosto che affrontare i temi strategicamente rilevanti per il futuro, assumano un atteggiamento compiaciuto e autoelogiativo, per i risultati raggiunti in passato dalla economia regionale. Spesso, ad esempio, si continua a rappresentare l'Emilia-Romagna come una regione caratterizzata dalla piena occupazione, proprio mentre l'ingresso

dei giovani nel mercato del lavoro diventa sempre più difficile.

Se nelle fasi precedenti dello sviluppo regionale le politiche avevano saputo accompagnare e sostenere la crescita di settori come l'agricoltura e l'artigianato, ora il terziario si trova a vivere una fase di espansione priva di sostegni specifici (se si eccettuano i sostegni alla creazione di impresa). Al settore tocca invece l'impatto con un sistema di regolamentazioni che diventano via via sempre più vincolanti, in ambito fiscale, previdenziale, ambientale, igienico-sanitario, edilizio. Questo crea in diffusi strati di operatori l'impressione che il contesto normativo sia tendenzialmente ostile a chi affronta il rischio del lavoro autonomo. L'esempio più eclatante in tale senso si ha forse nel 1996, allorché una miniriforma previdenziale pone a carico dei nuovi lavoratori autonomi del terziario un contributo INPS del 10% (destinato a diventare in pochi anni del 19%), senza nulla precisare circa i tempi e i modi di ottenimento delle future pensioni.

In realtà, per le imprese di tutti i settori già gli anni Settanta avevano segnato la fine di quella situazione di "deregulation", che abbiamo visto alla base del decollo economico della regione. Fino agli anni Ottanta si era creato però un soddisfacente equilibrio tra interventi di regolamentazione e di programmazione pubblica ed esigenze di flessibilità delle imprese.

Negli anni Novanta questo equilibrio viene alterato, fino alla introduzione di elementi di "iper-regolamentazione", che appesantiscono il sistema produttivo e fanno percepire la pubblica amministrazione sempre meno come "amica" e sempre più come un soggetto antagonista, spesso impegnato in operazioni vessatorie nei confronti delle imprese. Alla aumentata pressione fiscale si accompagnano (come visto nel Capitolo 7) i costi crescenti della regolarità fiscale, la moltiplicazione degli adempimenti e delle "Authority" a cui riferirsi, un atteggiamento aggressivo degli organismi deputati ai controlli, l'asimmetria nei rapporti tra pubblica amministrazione e imprese.

Le pubbliche amministrazioni diventano sempre più tassative e aggressive nel pretendere le somme dovute (e anche quelle non dovute, come nel caso delle cosiddette "cartelle pazze" o dei numerosi casi in cui le pretese delle pubbliche amministrazioni vengono poi giudicate illegittime in sede di ricorso), mentre al

contrario le somme dovute dagli enti pubblici alle imprese (per crediti di imposta o per il pagamento di forniture) continuano ad essere erogati con grandi ritardi.

L'applicazione di "due pesi e due misure" tra pubblica amministrazione e impresa viene emblematicamente sancita ad esempio dalla legge 192 del 1998 sulla subfornitura, che introduce l'obbligo per le imprese di saldare i propri fornitori entro il termine tassativo dei 60 giorni; questo mentre alla pubblica amministrazione viene lasciata assoluta libertà di dilazionare i propri pagamenti ai fornitori, fino a tempi che spesso superano l'anno. Di qui le gravi difficoltà finanziarie di imprese fornitrici del settore pubblico (ad esempio nella sanità), costrette a subire forti ritardi negli incassi e obbligate invece a pagare a 60 giorni i propri fornitori.

In altri termini, una serie di normative "iper-regolamentative" tendono negli anni Novanta a imbrigliare e burocratizzare la vita aziendale, intaccando uno dei fattori determinanti dello sviluppo economico emiliano-romagnolo: l'articolazione flessibile delle reti di impresa.

D'altra parte, il sistema continua a produrre reazioni dinamiche anche nel nuovo e più difficile contesto. Muta e peggiora, tuttavia, la relazione tra il mondo delle imprese e quello delle istituzioni, altro fattore importante per lo sviluppo nelle fasi precedenti.

Anche il sistema di consenso "triangolare" (istituzioni, sindacato, associazioni imprenditoriali) viene a indebolirsi.

La riorganizzazione della produzione e la crescita dei servizi mettono ad esempio a dura prova la tradizionale forza del sindacato, e in generale una visione basata sulla tutela del lavoro dipendente. Da un lato, lo svuotamento delle imprese dotate di maggiori dimensioni e la crescita di reti di imprese medio-piccole tendono ad allargare l'area degli ambienti di lavoro dove il sindacato, tradizionalmente forte nelle imprese maggiori, non riesce ad essere presente. Dall'altro, nel terziario emergente i lavoratori sono in gran parte giovani professionisti, che condividono logiche meritocratiche e individualiste, refrattarie al tradizionale richiamo sindacale al solidarismo di categoria. Il terziario si rivela un campo di espansione del lavoro autonomo, dove i contratti di lavoro dipendente rischiano di diventare "atipici", in quanto inidonei alle esigenze di flessibilità

delle imprese e degli stessi lavoratori (in termini di orari, misurazione delle prestazioni, compensi, luoghi di lavoro, ecc.).

Come era diventato evidente già a metà degli anni Ottanta (cfr. D'Angelillo, 1985), il lavoro dipendente non è più il canale principale di ingresso dei giovani sul mercato del lavoro; anche i contratti di formazione-lavoro, il part-time, il lavoro interinale, offrono in molte attività possibilità di ingresso meno importanti di quelle costituite da una posizione libero-professionale o microimprenditoriale.

In Emilia-Romagna un lavoratore su tre è ormai un lavoratore autonomo. In termini di ore erogate il lavoro autonomo arriva ormai a incidere per il 45,8% del totale e si avvia, forse, a superare il lavoro dipendente. Spesso sono gli stessi enti pubblici a favorire la diffusione di un lavoro autonomo sostitutivo del lavoro dipendente; ciò avviene quando la scarsità di risorse e la mancanza di adeguate competenze interne spingono a esternalizzare di funzioni verso soggetti a cui si richiede di esprimere una produttività e una flessibilità molto superiori a quelle dei dipendenti pubblici. Gran parte dei servizi pubblici e del sistema di "welfare" dell'Emilia-Romagna non potrebbero esistere senza l'efficienza di un terziario privato che opera in convenzione con gli enti. Questo terziario esprime livelli crescenti di imprenditorialità, per cui diventa indispensabile agli enti pubblici non solo in termini esecutivi, ma spesso anche sotto il profilo progettuale e della realizzazione di nuovi investimenti. Nel campo dell'assistenza agli anziani, ad esempio, sono sempre più frequenti i casi di Residenze Sanitarie Assistenziali realizzate con autonomi investimenti da imprese private (spesso cooperative), poi gestite in convenzione con gli enti pubblici.

Questa evoluzione porta inevitabilmente, persino in una regione come l'Emilia-Romagna, a una riduzione della rappresentanza dei sindacati, che continuano però ad essere molto forti in alcune grandi aziende, nei grandi enti pubblici e fra i pensionati. Le nuove categorie di lavoratori dal terziario rimangono fuori dalle logiche sindacali, perché strutturalmente non assimilabili al lavoro dipendente, ma anche alle figure classiche del lavoro autonomo, quali gli artigiani e i commercianti.

Anche la rappresentanza delle associazioni imprenditoriali viene

messa a dura prova. La base di rappresentanza tende a restringersi, anche perché per molte associazioni già a partire dagli anni Ottanta la priorità strategica era stata assegnata alla crescita dei servizi, con tutti i limiti (visti nel Capitolo 13) insiti nel rapporto tra cliente e fornitore, che porta da un lato l'impresa a decidere l'affiliazione sulla base di una pura convenienza economica e dall'altro spinge inevitabilmente l'associazione a privilegiare politiche di proprio irrobustimento organizzativo piuttosto che di tutela delle imprese aderenti.

16.6. Verso una crisi dei rapporti di cittadinanza?

Anche nei confronti del cittadino, nel corso degli anni Novanta emergono alcuni fenomeni degenerativi della pubblica amministrazione locale, inconsueti in una regione caratterizzata da una lunga tradizione di buongoverno.

I casi di corruzione continuano ad essere molto rari e sotto questo profilo l'Emilia-Romagna si distingue da un panorama nazionale spesso costellato da scandali ed episodi di malaffare. Tuttavia, la macchina amministrativa subisce una involuzione: tempi lunghi di prenotazione dei servizi, tempi lunghi di rilascio di autorizzazioni, appesantimento burocratico del rapporto con la pubblica amministrazione (certificati, dichiarazioni, attestati anti-mafia, bolli, ecc.).

Questo, in un quadro di crescente appesantimento fiscale, contribuisce a indebolire il consenso verso le amministrazioni locali.

Un punto critico nei rapporti tra cittadino e amministrazioni è dato dai problemi dei trasporti e del traffico. Per quanto gli enti locali cerchino di promuovere il trasporto su mezzi pubblici, la stessa conformazione dello sviluppo decentrato emiliano-romagnolo, e le esigenze di flessibilità di orario delle imprese, rendono indispensabile l'utilizzo delle automobili. Il dato elevato di possesso di automobili dell'Emilia-Romagna (46,8 automobili ogni 100 abitanti, contro 43,2 della Lombardia, 36,7 di Amburgo e 35,3 di Parigi), più che come dato di benessere, può essere ormai visto come forma di un disagio lavorativo.

Nelle nuove condizioni di dinamismo di un sistema fortemente decentrato, il mezzo pubblico, se non radicalmente rinnovato,

diventa gravemente insufficiente. Negli anni Ottanta si assiste al calo di utilizzo del trasporto pubblico, troppo poco rapido e flessibile rispetto alle esigenze di movimento delle merci e delle persone. A partire dagli anni Ottanta i tempi di spostamento richiesti alle merci sono più veloci; le imprese riducono sempre più le scorte di magazzino e agiscono secondo il principio "just in time"; la grande dilatazione del terziario significa l'esigenza di spostare velocemente migliaia di persone (addette alle più svariate attività: dalle pulizie alla consulenza, dalla assistenza domiciliare alle manutenzioni). Anche l'uso del tempo libero assume ritmi frenetici, con la diffusione di un fenomeno prima impensabile come quello del turismo dei week end.

Di fronte al moltiplicarsi e al differenziarsi delle domande di trasporto, le città si presentano impreparate: i parcheggi sotterranei scarseggiano, il trasporto collettivo su mezzi veloci non esiste, treni e autobus riducono in molti casi i percorsi e le fasce orarie, anziché aumentarle.

Con l'uso crescente dell'auto si ingigantiscono i problemi di inquinamento, di rumore, di sicurezza; la risposta degli enti è spesso solo difensiva. I Piani del Traffico tendono a tutelare i residenti, impedendo l'accesso alle città ai mezzi provenienti dall'esterno; ignorano in tale modo la realtà di un sistema economico che specie nel comparto terziario si trova ogni giorno nella necessità di muovere velocemente migliaia di persone. In un solo anno a Bologna si elevano 287 mila verbali di contravvenzioni; il trasferimento di reddito dai cittadini al Comune è imponente, se si considera peraltro che Bologna ha il primato del valore delle multe per ogni auto in contravvenzione (81.072 lire nel 1994, contro le 57.500 di Milano e le 35.111 di Genova) (fonte: ACI, Metronomie).

In questa situazione anche il rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione cambia; quest'ultima viene sempre più vista come aggressiva e vessatoria. All'uso dell'auto viene condotta, specie in alcune città, una forte azione di contrasto, senza che vengano predisposte soluzioni di trasporto alternative. Per alcune amministrazioni le multe vengono ormai considerate una fondamentale entrata "parafiscale". Significativo è ad esempio che il 35% dei ricorsi contro le contravvenzioni elevate dai Comuni abbia successo, a dimostrazione della arbitrarietà delle contestazioni.

La stessa innovazione tecnologica e organizzativa degli enti locali si esprime talvolta, più che nel migliorare i servizi agli utenti, nel sottoporre i cittadini a nuove forme di controllo e pedaggio: così è ad esempio per il massiccio utilizzo da parte del Comune di Bologna di personale ausiliario per l'applicazione di multe per divieto di sosta o per l'impiego di tecnologie quali autovelox, pistole laser, telecamere di controllo.

È Bologna a subire maggiormente le nuove contraddizioni della gestione del traffico; così come è la città più esposta alla crescita della criminalità. Negli ultimi anni Bologna, città tradizionalmente nota per una elevata qualità della vita, sembra subire e affannosamente rispondere a problemi che altre città europee di dimensione anche maggiore (si pensi a Monaco di Baviera o Lione) hanno saputo affrontare e gestire con maggiore capacità programmatica.

Come per il traffico, dove l'amministrazione locale paga le conseguenze della mancata realizzazione di parcheggi e in generale di un assetto del territorio che per mancanza di valide alternative impone l'uso dell'automobile a migliaia di cittadini, così per la escalation criminale, la città di Bologna appare negli ultimi anni particolarmente vulnerabile, specie in alcune zone del centro storico.

La questione criminale è diretta conseguenza del processo di apertura all'esterno della società emiliano-romagnola, cosmopolita ma anche tollerante per impostazione culturale. La grande criminalità si insedia nella regione, gestendo attività di riciclaggio, di spaccio di droga, di rapine ai TIR. L'Emilia-Romagna diventa nel 1994 la prima regione italiana per furti bancari con scasso, ai Bancomat e alle casse continue, con il 23,8% dei fatti criminosi avvenuti a livello nazionale.

La grande criminalità agisce, pur contrastata dalle forze dell'ordine, senza per il momento entrare a contatto con la vita quotidiana dei cittadini; questi ultimi, soffrono invece gravemente l'impatto della microcriminalità, dagli scippi ai furti negli appartamenti agli stupri. Una indagine svolta dall'Istituto Cattaneo mostra che a Bologna il 56,6% dei residenti vive protetto da serrature speciali e il 32,2% da porte blindate. È questo un altro esempio della inadeguatezza delle misurazioni puramente quantitative del benessere.

Fenomeni nuovi, come l'accattonaggio agli incroci stradali, l'occupazione illegale di edifici, la diffusione di parcheggiatori abusivi, sono debolmente contrastati dalle autorità competenti.

La diffusione della criminalità "avvelena" i rapporti sociali e tende a erodere quella "fiducia sociale" che abbiamo visto costituire una risorsa fondamentale della regione. Non trascurabile è poi il costo economico della criminalità, sia per i danni patrimoniali arrecati sia per quelli della indispensabile attività di prevenzione e repressione, pubblica (Carabinieri, Polizia, Magistratura, ecc.) e privata (società di vigilanza).

Almeno in una città come Bologna, dove si addensano le maggiori contraddizioni, la sfida di riuscire ad assorbire senza traumi una nuova immigrazione portatrice anche di elementi di criminalità, diventa sempre più difficile; nelle città medio-piccole la integrazione sociale è invece più agevole.

I diritti di cittadinanza degli emiliano-romagnoli (e specialmente di categorie più deboli come gli anziani) vengono messi a dura prova dalla crescita della criminalità.

Un fattore critico che viene sempre più in evidenza è quello della disoccupazione. L'Emilia-Romagna rimane in ambito nazionale una delle regioni con i più alti livelli di occupazione, tuttavia anche nel suo caso la situazione peggiora sensibilmente.

Il mantenimento di elevati standard di benessere presuppone la capacità di elevare la produttività delle attività produttive. Una corsa alla maggiore produttività è in atto. I posti di lavoro stentano a crescere in termini numerici e la crescita del reddito è sempre più affidata all'alto valore aggiunto dei posti di lavoro esistenti.

L'industria continua a espellere occupati per via degli investimenti risparmiatori di lavoro in tecnologie di automazione, ma anche per il sempre più spinto processo di esternalizzazione di funzioni. Il settore terziario, grande fonte di impieghi nel corso degli anni Ottanta, continua a svilupparsi solo in comparti come i servizi alle persone, i servizi alle imprese e i trasporti; la pubblica amministrazione vive il blocco delle assunzioni e una crisi finanziaria piuttosto grave. Il commercio si riorganizza creando occupazione nella grande distribuzione, ma distruggendone molta di più nel piccolo dettaglio. Le banche entrano negli anni Novanta in una situazione di sovradimensionamento degli organici, aggravata dai processi di concentrazione in corso.

Il mercato del lavoro non è più tale da assorbire senza difficoltà flussi anche imponenti di immigrazione; il tasso di disoccupazione,

pur inferiore alla media nazionale, tende a salire e a superare in alcune realtà il 10%. La solidità delle basi economiche familiari consente di assorbire temporaneamente gli effetti della disoccupazione di decine di migliaia di giovani, prevalentemente dotati di una scolarità medio-alta. Nelle file dei disoccupati si trovano sempre più anche laureati in Giurisprudenza, Economia e Commercio e persino Ingegneria, le tradizionali lauree "forti", un destino di disoccupazione e precarietà attende i laureati in discipline "deboli" come Lettere o Scienze Politiche e i diplomati di istituti come Ragioneria e Geometri. Il tempo medio per trovare un'occupazione dopo gli studi, come si è visto nel Capitolo 14, è spesso molto lungo.

La situazione di crisi occupazionale viene attutita dalle politiche pubbliche attraverso l'impiego della formazione professionale, che coinvolge migliaia di giovani tentando di professionalizzarli in vista di un ingresso nel mercato del lavoro.

La seconda modalità di attenuazione del problema è data dalla diffusione degli sforzi, dei giovani stessi e di alcune amministrazioni locali, di incoraggiare l'ingresso nel mercato del lavoro come lavoratori e titolari di microimprese. Data la rigidità dei contratti di impiego dipendente, che portano le imprese e gli enti a centellinare le assunzioni, un numero crescente di giovani entra nel mercato come lavoratore autonomo.

Anche il welfare costruito dagli enti pubblici, come risorsa per i cittadini ma anche per gli immigrati, entra in una difficile fase che possiamo definire di "erosione".

In campo sociale, dove pure esistono segmenti a cui viene data attenzione crescente (dall'handicap alle tossicodipendenze), il sistema economico e istituzionale è sotto pressione. Erosione del welfare significa progressivo restringimento della capacità degli enti pubblici di tutelare le fasce sociali deboli.

La grande e crescente area degli anziani viene affrontata con risorse scarse, riuscendo a intervenire soltanto sui casi più gravi. Mentre i dati statistici rilevano il carattere minoritario sulla fascia degli anziani, le cronache segnalano casi non più isolati di anziani poveri privi della necessaria assistenza, e costretti a ricorrere all'assistenza del volontariato o all'azione di singoli benefattori.

Persino la rete dei servizi pubblici all'infanzia, pur beneficata dal calo delle nascite, appare in difficoltà per i costi elevati delle strutture e la rigidità delle formule di orario e di funzionamento. Le tariffe di accesso ai servizi si avvicinano sempre più alla copertura dei costi; nella ammissione ai servizi molti enti locali fissano criteri che privilegiano i lavoratori dipendenti, con la conseguenza di escludere i nuovi strati di lavoratori autonomi del terziario. D'altra parte, i ritmi e la flessibilità lavorativa richiesta a molti genitori fanno sì che questi ultimi esprimano esigenze di servizio incompatibili con l'offerta rigida del servizio pubblico.

Le restrizioni finanziarie degli enti sono spesso contrastate con intelligenti azioni di snellimento e di riorganizzazione; lo spazio lasciato ai privati (soprattutto, ma non soltanto, cooperative sociali) nella gestione dei servizi è crescente, in una logica di specializzazione flessibile. In una esperienza leader come quella di Cesena la integrazione tra servizi pubblici e imprese private, con la nascita di nuove imprese formate da giovani e convenzionate con il Comune, è riuscita ad esempio a eliminare il fenomeno delle liste di attesa e della esclusione di una quota di utenza dagli asili nido.

Si crea così in molte città un mercato per attività private concorrenti con quelle pubbliche; a metà degli anni Novanta, per contenere i costi degli interventi, in alcuni Comuni viene approvata la proposta di erogare contributi monetari per i genitori che decidano di non utilizzare le strutture pubbliche.

Una proposta analoga era stata resa operativa nel 1994 per gli anziani non autosufficienti; nonostante la creazione di case protette e di RSA, spesso dalla riconversione di piccoli ospedali, la questione degli anziani viene affrontata con un forte ritardo, giustificato anche dalla costosità degli interventi che altrimenti si sarebbero dovuti sostenere. Il numero di anziani in lista di attesa nelle strutture esistenti è molto elevato e il costo per le famiglie supera ampiamente l'importo di uno stipendio medio.

Tuttavia, organizzazioni complesse oltre a razionalizzarsi dovrebbero investire sul loro sviluppo e ciò è quello che manca a partire dagli anni Ottanta al welfare emiliano-romagnolo. Ad esempio, nei servizi pubblici spesso le gare di appalto sono aggiudicate con ribassi

delle tariffe talmente spinti da compromettere la qualità del servizio o da favorire l'infiltrazione di imprese legate alla criminalità organizzata, per le quali la inosservanza delle leggi in materia di lavoro e fisco consente ribassi record; in alcuni enti, per fare quadrare i conti sorge la "tentazione" di coinvolgere nelle gare, oltre alle imprese specializzate, anche le associazioni di volontariato, quindi soggetti non professionali.

Nell'area crescente, non coperta dal servizio pubblico, riescono talvolta ad arrivare imprese private (anche microimprese create da giovani) dotate di un elevato grado di flessibilità ed efficienza; in molte altre situazioni proliferano situazioni sommerse, specie nella assistenza continuativa agli anziani non autosufficienti. Nell'assistenza domiciliare agli anziani si diffonde ad esempio la presenza di immigrate dell'Est Europa, il cui costo mensile è inferiore a un quinto rispetto a quello che la famiglia dovrebbe sostenere incaricando operatori autorizzati.

Le risorse disponibili per il mantenimento e lo sviluppo del welfare appaiono largamente inadeguate; lo stesso, e in misura amplificata, vale per la sanità, la cui competenza è affidata alle Regioni.

Gli elevati standard riconosciuti alla sanità dell'Emilia-Romagna sono salvaguardabili solo con continui investimenti; anche in questo caso si assiste a una riorganizzazione parziale del sistema, con la chiusura dei piccoli ospedali (e conseguente disagio per i centri minori più isolati, ad esempio in Appennino) e la concentrazione di grandi apparecchiature (ad esempio la risonanza magnetica) in un unico centro specializzato della Regione. Anche molti servizi prima interni sono appaltati, con la logica del massimo ribasso. Queste riorganizzazioni non sono però sufficienti ad affrontare una emergenza anche quantitativa, collegata anch'essa al progressivo invecchiamento della popolazione e quindi al maggior numero di utenti del servizio.

La facoltà attribuita alle Regioni di affrontare il deficit sanitario applicando sovrattasse (gasolio, bollo auto) viene utilizzata dalla Giunta dell'Emilia-Romagna, ma in un clima dove iniziano a serpeggiare i primi movimenti di opinione contrari a una crescente pressione fiscale. Il patto tra cittadini e pubblica amministrazione, per cui l'elevato peso fiscale viene accettato dai primi in virtù della qualità dei servizi ricevuti, tende a incrinarsi.

I processi ora evidenziati portano a una progressiva perdita di consenso da parte dei cittadini; l'erosione del welfare, e l'indebolimento dei diritti di cittadinanza per i residenti, si accompagnano:

- a un crescente aggressività fiscale, anche sugli strati sociali più deboli e sulle loro famiglie, ad esempio nella tassazione degli immobili di residenza;
- a una tolleranza verso forme di insediamento abusivo, accattonaggio e microcriminalità da parte di immigrati privi dei necessari permessi di soggiorno, che spesso sono gli stessi che si rendono colpevoli di atti criminali verso i cittadini e soprattutto verso gli anziani soli (negli autobus, per strada, negli appartamenti). Questa situazione crea l'impressione che gli enti locali mostrino tolleranza nei confronti della immigrazione illegale e si comportino con estrema severità verso i cittadini/contribuenti, lasciandoli a sé stessi di fronte alla criminalità, riducendo l'estensione del welfare e usando un atteggiamento sempre più aggressivo nella applicazione di sanzioni e oneri fiscali.

Si tratta indubbiamente di una evoluzione preoccupante per il sistema delle relazioni sociali in una regione tradizionalmente caratterizzata da un buon rapporto tra cittadino e istituzioni.

Il consenso di cittadini e imprese verso l'operato delle istituzioni sembra avvicinarsi così a un pericoloso punto di rottura. Le contraddizioni accumulate nell'ultimo decennio richiedono un ripensamento serio dei sistemi di welfare, degli interventi in campo economico, dell'equilibrio tra intervento pubblico ed imprenditoria privata, dell'equilibrio tra Stato Centrale ed autonomie locali, specie oggi che esiste la reale opportunità di diventare parte integrante della Unione Europea.

Per integrarsi con la parte più avanzata e moderna delle società europee occorre ristabilire un rapporto di mutua integrazione, e di sinergia, tra le ragioni della programmazione pubblica e quelle di una imprenditoria sempre più innovativa, flessibile e aperta alle relazioni internazionali. D'altra parte, occorre interrompere una tendenza per cui sembra che spesso le istituzioni siano (peraltro in una regione che si è sempre caratterizzata per elevati gradi di correttezza e civismo degli abitanti) "a caccia" del cittadino piuttosto che al suo servizio.

Interrompere i circuiti che di fiducia che hanno sempre legato in Emilia-Romagna cittadini, imprese e istituzioni è molto rischioso.

Senza imprese dinamiche e competitive, impegnate in attività ad alto valore aggiunto, un sistema complesso e ricco di articolazioni come quello emiliano-romagnolo non può reggersi e rischia di andare in breve tempo verso la deindustrializzazione e l'impoverimento.

Senza comportamenti collaborativi e improntati alla fiducia le imprese e la stessa vita sociale rischiano di "implodere" e di accumulare elevati costi organizzativi e di gestione del consenso.

Senza istituzioni efficienti e lungimiranti finiscono per essere a serio rischio la qualità della vita, una equa distribuzione della ricchezza e lo stesso dinamismo del sistema imprenditoriale.

Bibliografia scelta

- Bagnasco Aldo, *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, 1977.
- Barbagli Marzio, Capecchi Vittorio, Cobalti Alessandro, *La mobilità sociale in Emilia-Romagna*, Bologna, 1988.
- Becattini Giacomo (a cura di), *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna, 1987.
- Brusco Sebastiano, *Agricoltura ricca e classi sociali*, Milano, 1979.
- Brusco Sebastiano, "Modello emiliano: disintegrazione produttiva e integrazione sociale", in *Problemi della Transizione*, 1982.
- Brusco Sebastiano, "Small firms and industrial districts: the experience of Italy", in *AAVV, New firms and regional development in Europe*, London, 1986.
- Brusco Sebastiano, "Distretti, sette mosse verso Sud. Come esportare un modello", in *La Repubblica Affari e Finanza*, 13 luglio 1998.
- Cossentino Francesco, Pyke Frank, Sengenberger Werner (a cura di), *Le risposte locali e regionali alla pressione globale: il caso dell'Italia e dei suoi distretti industriali*, Bologna, 1997.
- D'Angelillo Massimo, *Job Creation. Il sostegno alle nuove imprese in Europa*, Milano, 1985.
- D'Angelillo Massimo, *Servizi reali*, Bologna, 1987.
- D'Angelillo Massimo, "L'economia e la società emiliano-romagnole: eccellenza e rischi di impoverimento", in *Metronomie*, n.9, 1997.
- D'Angelillo Massimo, *Matteucci Mirco, Rassegna internazionale sui servizi reali in agricoltura*, Bologna, 1988.
- D'Atorre Pier Paolo, *Conselice. Una comunità bracciantile tra '800 e '900*, Ravenna, 1991.
- Ervet, *Le aree rurali dell'Emilia-Romagna*, Bologna, 1997.
- Forni Mario, *Storie familiari e storie di proprietà*, Torino, 1987.