

Pag. 3 *Ai lettori di Foedus*

## Taboo

Pag. 5 *Reti translocali. Le pratiche d'uso del territorio come 'politiche' e come 'politica'.*  
di Pierluigi Crosta

## Borderline

Pag. 19 *A New Departure for Wales: Devolution and Regional Economic Development*  
Jörg MathiasPag. 38 *Globalisation and Local Governance* di Dieter Eissel

## Il faro

Pag. 46 *Local effects of liberalising public services in the European Union: a politico-economic and legal analysis* by Werner G. Raza/Valentin Wedl

## Il sestante

Pag. 67 *Governing or Democratising Capitalism? Western "Realities" and "Eastern" Questions*  
by F. Peter Wagner

## Passaggio a NordEst

Pag. 75 *Il mosaico sceggiato. Note sul "Documento di lavoro n° 1" per il Piano Regionale di Sviluppo della Regione Veneto* di Luca RomanoPag. 87 *Il malinteso della costruzione di un "Modello Illy" e della sua riproducibilità*  
di Francesca Gelli

## Mayday Mayday

Pag. 104 *De profundis*, Milano, Adelphi, 1975 di Salvatore Satta, presentato da Giuseppe Gangemi

## Asterischi

Pag. 110 GIROLAMO LO VERSO E GIANLUCA LO COCO (A CURA DI), *La psiche mafiosa. Storie di casi clinici e collaboratori di giustizia*; MICHAEL KEATING, JOHN LOUGHLIN AND KRIS DESCHOUWER, *Culture, Institutions and Economic development: a study of Eight European Regions*; G. BERNARDI (A CURA DI) *Evoluzione e prospettive della persona nella cultura e nell'economia veneta del 20° secolo*; IGNAZIO VINCI, *Politica urbana dei sistemi territoriali. Attori e strategie nell'europa degli anni Novanta*; AUGUSTO CUSINATO, *Villici, Industriali, Commercianti. Le radici storiche e culturali di una vicenda di sviluppo locale. Il caso di Bessica*; ZUCCA, FABIO, *Autonomie locali e federazione sopranazionale*.



## *Ai lettori di Foedus*

Una rivista è un'occasione di incontro, di discussione, di crescita e di apprendimento. Una rivista è un'opportunità per costruire reti o per rafforzarle. Una rivista è una fonte di interazioni. Non è solo l'insieme delle persone che ne costituiscono la redazione e il comitato scientifico, ma anche l'insieme delle persone che vi scrivono, che la leggono e, soprattutto, di coloro che ne parlano.

Quando questa rivista è nata, nella seconda metà del 2000, non sapevamo se saremmo arrivati oltre il numero cinque. Questo numero aveva assunto un significato quasi magico. Se non superiamo quel numero, alcuni di noi si erano detti, è come se la rivista non fosse mai esistita.

Per questo, superato il magico numero cinque, già nel licenziare il numero sei, la redazione ha programmato una serie di mutamenti. In effetti, il più importante mutamento era intervenuto tra il numero quattro e il numero cinque: la redazione era cambiata quasi completamente e, in parte, anche la composizione del comitato scientifico.

La nuova redazione ha ripreso e allargato i due obiettivi che la rivista si era posta sin dall'inizio:

1) permettere a ricercatori provenienti da diversi ambiti disciplinari di raccogliersi intorno a un luogo che rendesse possibile l'esperienza del dialogo, dell'incontro e del confronto. Questa opportunità è stata mantenuta mettendo insieme, nella redazione, nel comitato scientifico e tra i collaboratori, politologi, economisti, sociologi, filosofi, esperti di teoria della pianificazione, storici ed antropologi;

2) rivolgere una particolare attenzione ai processi di sviluppo locale, in particolare del NordEst, sulla base del presupposto che questa area stia diventando un luogo in cui la dimensione economica, politica e culturale si fa sempre più complessa e interessante. Anche questo impegno è stato mantenuto e rilanciato in quanto la sezione Passaggio a NordEst sarà sempre più intesa sia con riferimento al NordEst italiano (l'area che da Milano-Bergamo va a Padova-Vicenza, Venezia e Trieste) e, quindi, come asse rivolto nella direzione del passaggio

verso i Balcani e il loro retroterra fino al Mar Nero, sia nel senso del NordEst europeo come passaggio verso l'Est dell'Europa, cioè i Nuovi Paesi Membri (che stanno per entrare nell'Unione Europea). In questo senso, il passaggio a NordEst è costituito dalla Germania (e la sua cultura) intesa come una specie di punto panoramico sugli ex Paesi satelliti dell'ex Unione Sovietica.

Questa Europa orientale e slava, come hanno mostrato le vicende connesse alla guerra in Iraq, parla inglese, più che tedesco (anche perché è entrata prima nella NATO che in Europa e ciò non è avvenuto solo perché entrare nella NATO era più facile). Anche questo, tra le altre cose, ci ha convinto della necessità di abbandonare l'obbligo dell'italiano nella pubblicazione degli articoli della rivista. Con il presente numero sette, gli articoli dall'inglese non saranno più tradotti, e agli autori che ci sottoporranno i loro articoli in una qualsiasi lingua che non sia l'italiano o l'inglese (come per uno dei saggi pubblicati in questo numero) sarà richiesto di tradurli in inglese piuttosto che in italiano.

L'abbandono dell'obbligo dell'italiano, e l'accettazione anche di una seconda lingua, l'inglese, mi sembra particolarmente sensato se si vuole contribuire, anche con questa rivista, a presentare l'Italia (e il NordEst italiano) all'Europa (occidentale e orientale) e se si vuole ascoltare l'Europa o presentarla all'Italia e al NordEst (soprattutto a quella parte di nostri lettori che sono anche imprenditori). Mi pare che non sia di ostacolo la lingua inglese, nemmeno per gli imprenditori, che già da tempo (con più rapidità del mondo accademico) sono entrati nell'ottica di non presentarsi nell'Europa orientale con il loro italiano, ma con lingue che siano più accessibili a molti, fuori d'Italia.

Quella dell'inglese non sarà, come si vedrà, l'unica novità che viene introdotta con questo numero sette, anche se, ovviamente, è la più visibile. Altre novità sono connesse alle sezioni della rivista.

Tanto per incominciare, se ne introduce una

nuova: “Taboo” per contenere degli scritti su argomenti dei quali non si suole o non si vuole parlare o di cui si parla molto, ma non nei termini giusti, cioè, non in quei termini che porterebbero a mettere in discussione concetti, approcci disciplinari o abitudini consolidate; oppure, su quell’argomento, si sono sviluppate delle controversie e viene malvisto il tentativo di decostruire i discorsi perché si sono ormai consolidati i modi di presentare gli argomenti.

In questo numero, la nuova sezione Taboo apre la rivista. Non sarà sempre così. Ma ci è piaciuto aprire la rivista, per questa volta, con il bell’articolo di Pierluigi Crosta che egli ha espressamente scritto per inaugurare questa sezione.

Inoltre, si è deciso di cambiare il nome della sezione Viaggiando tra le costellazioni del sapere. Il nuovo nome è Borderline. Infine, la rivista, che ha scelto sin dal primo numero la difficile impostazione di porre le note in colonne verticali verso l’esterno delle pagine e che aveva scelto, per le recensioni, senza note, di utilizzare la pagina per intero, da questo numero in poi, al posto di un’unica pagina piena di testo, presenta, per tutti gli scritti senza note, una pagina con il testo distribuito in due colonne.

Concludo augurando buon lavoro ai collaboratori e buona lettura a tutti.

Il direttore

Pier Luigi Crosta

## **Reti translocali. Le pratiche d'uso del territorio come 'politiche' e come 'politica'.**

Taboo

Queste note restituiscono - in forma del tutto iniziale<sup>1</sup> - i passaggi principali di un ragionamento che considera il rapporto società/territorio in chiave funzionalista, cioè come "rapporto d'uso". Con un'accentuazione particolare, però, che espressa in forma quasi di slogan, recita: "Il territorio, è l'uso che se ne fa". Ciò comporta semplicemente mettersi "dalla parte dell'attore": considerare le pratiche d'uso del territorio vuol dire nient'altro che considerare ciò che fa la gente: "La pratique ... c'est ce que font les gens (le mot dit bien ce qu'il veut dire)" (Veyne 1978, 394).

Questo "passaggio all'attore", richiede peraltro qualche chiarimento, ciò che farò subito dopo aver precisato che l'approccio che propongo, mi sembra appropriato non solo ad un "orientamento di politiche" - in ciò che non considera le politiche come funzioni di un qualche soggetto istituzionale (pubblico) - ma anche utile perché spinge a riconsiderare il rapporto tra politiche e politica e, in definitiva, a ripensare ciò che intendiamo per "politica locale".

### **I. L'uso del territorio, "dalla parte di chi lo usa"**

Cosa intendo per "passaggio all'attore"? Lo richiamo brevemente, ripetendo delle considerazioni fatte altrove, qualche tempo fa (Crosta 1984), a proposito delle politiche di piano. Dove, prendendo lo spunto da una discussione svolta da M. Salvati (ora in Salvati 1985), e che riguardava più in generale gli orientamenti conoscitivi riscontrabili come dominanti nelle scienze sociali, individuavo la possibilità di riconoscere anche nella riflessione teorica sui processi territoriali, due orientamenti rivali. Da un lato, un orientamento all'esito dell'azione, considerata strumentale al raggiungimento di un sistema di finalità coerenti, stabili e date in un contesto interattivo stereotipato e solitamente molto semplice. All'attenzione e all'interesse per l'esito, corrisponde un'attenzione ed un interesse molto modesto per il contesto nel quale i soggetti agiscono. L'azione non è problematica, né lo è il contesto: problematico è solo l'esito, cui conducono i comportamenti degli agenti in un contesto interattivo dato, dove coerenza e "datità" del sistema di fini degli attori, combinate con semplicità e "datità" dei giochi e delle loro regole, sono appunto viste come condizioni che permettono di determinare in modo univoco gli esiti. Dall'altro lato, sta un orientamento

<sup>1</sup> Ho trattato parte degli argomenti presentati in questa nota, in Crosta (2002) e in "Public et appartenance locale, au pluriel. Une remise en question des mots-clé de la représentation (et de l'institution) du plan comme processus d'interaction sociale", La Documentation Française - in corso di pubblicazione (2003)

all'attore e al contesto: per tale orientamento, sia l'azione che il contesto "fanno problema". Mentre l'esito dell'azione costituisce il punto di partenza - il pretesto per lo studio di ciò che "fa problema": in particolare, il contesto interattivo, al quale vengono riconosciute complessità ed instabilità elevate. Inoltre, gli aspetti normativi ed organizzativi delle istituzioni (dei quali il primo orientamento assume semplicemente l'esistenza) e la loro variabilità nel tempo e nello spazio, sono al centro dell'attenzione del secondo orientamento.

L'orientamento all'attore, in sostanza (concludevo successivamente: Crosta 1990) oltre che proporre di considerare l'attore, si caratterizza per il fatto di concentrare l'attenzione sull'interazione: "Interrogarsi sulla politica urbanistica, non vuol dire tanto chiedersi 'chi decide cosa e come e con quali esiti', bensì vuol dire chiedersi 'quali esiti possono essere riferiti all'interazione di che tipo fra quali soggetti'-(soggetti) che (solo a questo punto) possono essere considerati come attori di 'politica urbanistica'. In altri termini, occorre partire dall'interazione e non dagli attori" (Crosta 1990, 266).

Quale interazione, dunque? Ho tentato di rispondere, inizialmente, a questa domanda (Crosta 1996a) proponendo la distinzione tra una concezione 'forte' e una 'debole', di interazione e ricorrendo ad una metafora teatrale - che L. Pirandello stesso (1952) costruisce con tre suoi lavori, che "tutti e tre uniti, quantunque diversissimi, formano come una trilogia del teatro nel teatro" (dalla *Premessa a Pirandello* 1952) -. Un commento (Milroy 1996, 2) illustra questa distinzione, sintetizzando con molta efficacia l'intero argomento.

"There is the type of interactivity in which people come to a process and play their roles. Then there are other types in which people arrive and subsequently figure out what the problem is and what needs to be said about it or can be said about it. The suite of possibilities is illustrated with reference to three plays by Pirandello: his "Six Characters in Search of an Author, "Each to His Own" and "Tonight We Improvise". His theatrical illustration reminds us that if the play is already written, the interaction is one of playing roles and can be described as 'weak' interactivity. Little is learned. The 'strong' form occurs if people come together to create the play or find 'the author'. Their work together is the work of relating to one another in real time and space. I wondered as I reflected on this whether there was a parallel in here to the long-held tenet in feminist theory that analyzing gender roles and how they are played out can be interesting and useful in a positivist way, but this analysis cannot shed light on how the roles came to be or what knowledge and action they hold in place. By contrast, analyzing gender relations occurring in given space and time permit understanding and thus the possibility of changing them".

Un contributo decisivo (almeno dal mio punto di vista) per l'approfondimento di questa questione, è dato da J. Dewey (Dewey e Bentley 1974). L'avvio della discussione è una precisazione, che non è solo linguistica (Dewey e Bentley 1974, cap. XI, 343), sulla parola "interazione", e più precisamente sul prefisso "inter". "Questo prefisso ha due ordini di applicazione (vedi ad es. l'Oxford Dictionary). Uno è per 'fra', 'in mezzo a' o 'fra le parti di'. L'altro è per 'mutuamente', 'reciprocamente' ... Troppo facilmente si acquisisce l'abitudine di mescolare senza alcuna chiarificazione i due ordini di implicazione. Si propone quindi di eliminare l'ambiguità limitando il prefisso 'inter' ai casi in cui predomina 'in mezzo a', e

di impiegare poi il prefisso 'trans' dove pensiamo ad implicazioni di mutualità e reciprocità".

Della motivazione a sostituire "transazione" a "interazione", Dewey discute estesamente (Dewey e Bentley 1974, cap. X, 311-2) quando tratta " (delle) caratteristiche e (delle) proprietà che si riscontrano in tutto ciò che si riconosce come transazione: un affare, o una transazione commerciale, ad esempio. Questa transazione fa di uno dei partecipanti un compratore e dell'altro un venditore. Nessuno dei due è un compratore o un venditore se non in una transazione e a causa di una transazione in cui l'uno e l'altro siano impegnati. E questo non è tutto: certe particolari cose diventano dei beni o dei servizi perché sono impegnate in certe transazioni. Non esiste alcuna transazione commerciale senza delle cose che siano, sempre soltanto in una transazione e a causa di essa, beni utilità o servizi. Inoltre, a causa dello scambio o del trasferimento, entrambe le parti subiscono un mutamento; e i beni subiscono, per lo meno, un mutamento di luogo, in conseguenza del quale essi acquistano o perdono certe relazioni o 'capacità' connettive, rispetto a quelle che possedevano prima. E ancora: nessuna particolare transazione commerciale sta da sola. Essa è intessuta in un corpo di attività, fra cui quelle della produzione, sia essa agricola, mineraria, ittica o manifatturiera. E questo corpo di transazioni (che potrebbero chiamarsi industriali) è a sua volta innestato in transazioni che non sono né industriali, né commerciali né finanziarie; ad esse si dà spesso il nome di 'intangibili', ma si possono certo più correttamente designare specificando le regole e i regolamenti che provengono dal sistema di usi e costumi in cui esistono e operano altre transazioni. ... Abbiamo citato come transazione quella commerciale per richiamare l'attenzione sulle caratteristiche che debbono ricercarsi nel senso comune e nella scienza in quanto transazioni, viste nel più generale fatto che la vita umana stessa, individualmente quanto collettivamente considerata, consiste in transazioni alle quali prendono parte gli esseri umani insieme con un milieu di cose non-umane insieme con altri esseri umani, così che senza questa congiunta partecipazione di esseri umani e non-umani non potremmo neanche vivere, per non parlare della impossibilità di mandare ad effetto qualcosa. Dalla nascita alla morte, ogni essere umano è una parte, così che né esso, né qualsiasi cosa fatta o subita, può mai essere compreso quando venga separato dalla sua effettiva partecipazione ad un vasto corpo di transazioni - alle quali ogni particolare essere umano può contribuire e che ogni particolare essere umano modifica, ma soltanto in virtù del suo prendervi parte. "

Un commento a queste citazioni di Dewey, che è quasi una parafrasi, ma che mi sembra utile per collocarle meglio nella discussione che stiamo facendo. Il termine 'interazione' (che Dewey intende nel senso che attribuisce sopra all'interazione 'debole') rinvia a degli elementi già costituiti prima e al di fuori del rapporto che viene istituito tra essi. Nel caso di 'umani' si tratta di soggetti sociali le cui caratteristiche di ruolo sono predefinite, e non variano durante l'interazione. Detto altrimenti, l'assunzione di ruolo, non 'fa problema' per i due soggetti, per ciascuno dei quali il 'passaggio ad attore' non è influenzato dall'altro (non 'si fanno attori' durante e a causa dell'interazione). Di conseguenza, l'esito dell'interazione è (o non è) quello che è predeterminabile sulla base del sistema ruolo/funzione al quale vengono fatti appartenere i soggetti prima e al di fuori

della interazione: il cui solo esito, in definitiva, è problematico, - così com'era previsto dall'orientamento agli esiti dell'azione (considerato all'inizio di queste note). In conclusione, l'interazione nell'accezione criticata da Dewey (e da me definita 'debole') non fa differenza - l'orientamento all'attore è illusorio, il ricorso al termine stesso 'interazione' risulta fuorviante -. Il termine transazione, invece (ovvero l'interazione "forte") rinvia ad un processo del tutto diverso, nel quale l'assunzione di ruolo "si dà" nella/a causa della transazione: i soggetti "si fanno attori" - si costituiscono in quanto tali - in un processo che è di mutua determinazione, nel quale intervengono - da loro stessi attivati, intenzionalmente e non - anche altri soggetti ed elementi ("altri esseri umani" insieme con "cose non umane"). Le transazioni, in conclusione, non sono interazioni solo situate da qualche parte, in un qualche momento: sono costitutive di tutti gli elementi che vi prendono parte (umani) o vi sono impegnati (cose), e che in esse e a causa di esse subiscono un mutamento, che riguarda anche le relazioni e le qualità relazionali che li caratterizzavano precedentemente. In questo senso le transazioni sono "locali". Sempre in "Scienza e senso comune" (Dewey e Bentley 1974, cap. X, 313), Dewey precisa che "(A)mbiente non è qualcosa che sta intorno e presso le attività umane, nel senso di star fuori di esse; esso è il loro elemento o milieu, nel senso per cui un elemento è un intermediario nell'esecuzione o nell'espletamento delle attività umane, così come è il canale attraverso il quale esse si muovono e il veicolo con cui esse procedono."

La posizione che emerge da questa discussione, e che si caratterizza per il fatto di concentrare l'attenzione sul "farsi dell'attore", dentro/durante e a causa della transazione (seguendo Dewey, cercherò di sostituire sempre questo termine, a interazione 'forte'), ha una portata assai vasta, sia dal punto di vista teorico che metodologico - che non ho qui il tempo, né certamente la pretesa di neppure cominciare ad esplorare. Se non per punti, nella scelta dei quali sono, ovviamente, condizionato dal mio "osservatorio", che non saprei definire, con una certa vaghezza (Geertz 1995), se non come la posizione di chi si ritrova a (dover) fare i conti con le riflessioni teoriche e la pratica delle politiche (e della pianificazione) della città e del territorio.

J. Friedmann, qualche anno fa (1987, 302-3) scriveva che "(P)lanners and people play interchangeable and interactive roles, so that it cannot be determined who wears the hat of planner and who does not". Con questa affermazione viene messo in discussione il carattere "diadico" (Mandelbaum 1986) della interazione di piano, per cui gli "addetti ai lavori" e i destinatari degli effetti delle azioni di costoro (i "pianificatori" e i "pianificati") vengono collocati su due versanti opposti dell'interazione di piano (il versante dei "pianificatori" essendo eventualmente reso praticabile ai "pianificati", dalla messa in opera di "pratiche partecipative", da parte degli stessi "pianificatori") (Crosta 1996b).

Questa asimmetria - tra "planners and those planned for" (Friedmann 1993) e "costruita dentro" il modello professionale di orientamento pratico dei planner (e apparenta, peraltro, il planning alle scienze sociali nello sviluppo storico del riformismo, non solo nordamericano) (Crosta 1998, cap. VI).

Problematizzare - interrogandosi sul "farsi dell'attore" - l'assunzione di ruoli nel processo d'interazione di piano, considerando l'assunzione stessa come un prodotto (e non come la precondizione) dell'interazione non significa ipotizzare la



diffusione delle attività di planning ("un radicale allargamento di persone attive come pianificatori nella città": Sennet 1992) né l'intercambiabilità dei ruoli di pianificatore/ pianificato, auspicata da Friedmann; posizione questa, "oltre il planning", come annota Vettoreto (2003). Ma certamente ci spinge ad accantonare la preoccupazione per esiti universalisti ed unitaristi (Vettoreto 2003) e a mettere al lavoro l'ipotesi che vi sia una molteplicità di pratiche che producono gli effetti generalmente attesi dalle azioni istituzionali di piano anche come effetti "sottoprodotto" (Donolo, 1997). Anche le pratiche d'uso del territorio possono essere riguardate "come politiche pubbliche"(Crosta 1998; 2000).

## **II. Le "reti traslocali" come costrutti delle pratiche d'uso del territorio**

Uso l'espressione "reti translocali" per indicare il territorio "costruito" dalle pratiche d'uso (che lo usano: il territorio, "è l'uso che se ne fa"). Questa espressione è fatta di parole d'uso corrente, il cui significato ha però bisogno di essere chiarito e ridefinito.

Oltretutto - e per cominciare - ogni definizione è sempre un "costrutto strategico". Cosa voglio dire? Riprendiamo la definizione - quasi uno slogan che davvo all'inizio di queste note (e che ho ripetuto qui): "Il territorio, è l'uso che se ne fa (l'uso che ne fa la gente)". In sostanza, abbiamo a che fare con una risposta alla domanda "cos'è il territorio?" che sposta l'interrogativo, dal territorio, all'uso del territorio. Questa risposta può essere considerata come l'espressione di un funzionalismo esasperato, ma anche come una raccomandazione (nel senso del secondo Wittgenstein) e, in definitiva, come un programma di ricerca (è l'uso che s'intende fare di una definizione, che la spiega).

Prendo a prestito (facendone un uso un po' infedele) una metafora di Watzlawick (1988). La metafora tratta della differenza tra mappa e rotta, in ciò che stabiliscono un rapporto diverso con il territorio, "per l'uso che ne fanno". La mappa rappresenta la topografia di un braccio di mare che un'imbarcazione si propone di attraversare, in una notte buia e sprovvista di ogni altro ausilio per la navigazione. La mappa rappresenta "ciò che il canale è". La rotta (di cui l'imbarcazione è provvista: è tracciata sulla mappa) si adatta alla topografia rappresentata nella mappa, ma non le corrisponde. Se l'imbarcazione fa naufragio, ciò prova che la rotta era sbagliata. Continua Watzlawick: "[Naufragando, il capitano] ha scoperto ciò che il passaggio non era. Se d'altra parte supera lo stretto, il successo prova semplicemente, alla lettera, che in nessun punto è entrato in collisione con la forma e la natura (altrimenti ignote) del corso d'acqua. Non gli dice nulla rispetto a quanto fossero sicure le acque in cui navigava o quanto fosse vicino al disastro in ogni dato momento. Egli ha attraversato lo stretto come un cieco. . . . Non dovrebbe essere troppo difficile immaginare che la reale forma geografica dello stretto potrebbe offrire un certo numero di passaggi più brevi e più sicuri" (Watzlawick 1988, 14).

La conclusione, che ricaviamo dalla metafora, è che il territorio costruito dalle pratiche d'uso (il "territorio" della rotta), non ha un'esistenza indipendente dall'uso che ne viene fatto (cioè: indipendente dal progetto di percorrere il canale per raggiungere una data destinazione, a mezzo di un'imbarcazione con date

<sup>2</sup> *Borges (1999, 187) cita, da un'opera di S. Miranda, il passo seguente: "... In quell'impero, l'Arte della Cartografia raggiunse tale Perfezione che la mappa d'una sola Provincia occupava tutta una Città, e la mappa dell'impero, tutta una Provincia. Col tempo, codeste Mappe Smisurate non soddisfecero e i Collegi dei Cartografi eressero una Mappa dell'impero, che uguagliava in grandezza l'impero e coincideva puntualmente con esso. Meno Dedite allo Studio della Cartografia, le Generazioni Successive compresero che quella vasta Mappa era Inutile e non senza Empietà la abbandonarono alle Inclemenze del Sole e degli'invorni. Nei deserti dell'Ovest rimangono lacere Rovine della Mappa, abitate da Animali e Mendicchi; in tutto il Paese non è altra reliquia delle Discipline Geografiche."*

<sup>3</sup> *Che il detto popolare "Il segreto, è dirlo" sia vero, ma non del tutto, né*

caratteristiche - di stazza, pescaggio, armamento, ecc. ). Il "territorio" della rotta è relativo e relazionale. Non è una rappresentazione del territorio - come quella fornita dalla mappa - e neppure uno stralcio della mappa, anche se alcuni elementi considerati dalla rotta (che li mette in relazione tra loro nella logica della navigazione) li ritroviamo sulla mappa, che li mette in relazione tra loro nella logica della rappresentazione.

Il "territorio" della rotta, è un "costrutto strategico": non è un modello di realtà ma un modello di azione (Gelli 2002). Il costrutto strategico "è una coniugazione della realtà al congiuntivo" (Bruner 1998, 33): in ciò che il congiuntivo è "un modo le cui forme vengono usate per denotare un'azione o uno stato di cose così come vengono pensati - e non come dei fatti - e perciò viene usato per esprimere un desiderio, un ordine, un'esortazione, oppure un evento contingente, ipotetico o previsto" (Oxford English Dictionary, cit. da Bruner 1998, 33-4). Ogni definizione è un costrutto strategico perché "dare definizioni" non è tanto un modo di porsi in rapporto col mondo, quanto un modo di regolare i conti con gli altri che hanno rapporto col mondo (l'esempio che è facile fare, è quello delle definizioni che le discipline universitarie danno del proprio oggetto, e che hanno una funzione di inclusione/esclusione (chi appartiene e chi no, ad una certa disciplina) e una funzione di legittimazione della esclusività (accademica e professionale) ad occuparsi del mondo, definito in quel certo modo (Crosta 1998).

La natura di costrutto strategico delle definizioni ("strategico" perché finalizzato e perché interattivo) non è sempre resa evidente, anzi è più spesso implicita (dai malintenzionati, è addirittura nascosta). Conviene, invece, dichiararla.<sup>3</sup> Come? Richiamando Bruner, mettendo le definizioni "al congiuntivo". Ad esempio, invece di dire "il territorio è...", dire invece "il territorio è come...". La logica del "è come...", la possiamo considerare vantaggiosa dal punto di vista metodologico: da un lato, immunizza dal rischio di reificare i nostri costrutti ipotetici; dall'altro, è anche una logica pluralista, in quanto implica la possibilità (legittimandole) di fare più ipotesi, anche contraddittorie ("incommensurabili"). Esprime la rinuncia all'unitarismo, è conservatrice della diversità. È la logica del "both/and" (Milroy 1991, 185): "The both/and logic recognizes the possibility that something can be both good and bad for you. ... In post modernism, the contingencies resulting from ambiguity are not a blight on our collective or separate characters but spaces where the opportunities for creative engagement lie. After all, ambiguity does not necessarily lead to nihilism or relativism, and the reverse - an obsession with order and truth - can be harmful to the extent it annihilates difference".

In conclusione, quando dico che considero il territorio "come uso del territorio", o le pratiche d'uso del territorio "come politiche", non intendo rispondere alla domanda "cos'è territorio" e "cosa sono le politiche": a queste stesse domande possono essere date (e sono state date) molte risposte diverse. Bensì, voglio proporre una direzione di ricerca di un certo tipo, che è orientata praticamente in un certo modo. Quale direzione e quale orientamento, è ciò che cercherò via via di chiarire.

Perché "reti translocali"? Il rapporto società/territorio è stato sempre considerato in un'ottica funzionalista. La facile constatazione che tutto ciò che facciamo, di

cui viviamo e con cui viviamo, sta "da qualche parte" sul territorio, giustifica la tendenza ad attribuire all'affermazione che "il territorio è il luogo dove si svolgono le attività umane", una validità non limitata al punto di vista del geografo, e un valore, di conseguenza, fondativo del rapporto società/territorio. Altre forme di concettualizzazione del territorio, diverse da quella che definisce il territorio "come luogo dove", come quella che definisce il territorio "come 'infrastruttura' delle attività" (in quanto viene 'adattato' alle attività che vi si svolgono, mediante la costruzione di manufatti appositi); e come quella che definisce il territorio come "prodotto" delle attività che vi si svolgono, hanno in comune una concezione "distributiva" delle attività sul territorio, a sua volta basata sull'idea della fissazione delle attività sul territorio. Questa idea è bene espressa dal termine "insediamento, che viene correntemente utilizzato nella forma sostantiva (e non in quella verbale, che starebbe a significare il processo di localizzazione delle attività sul territorio), che viene però riferito al territorio (si dice infatti: gli insediamenti umani, o produttivi o residenziali, ecc.). E considerando la stanzialità come la sola modalità del rapporto società/territorio (scambiando una caratteristica, peraltro sempre eventuale, delle attività - cioè la relativa stabilità nel tempo- per un connotato del territorio), si reifica il territorio. In altri termini, analizzando il rapporto d'uso della società con il territorio, si finisce con l'attribuire al territorio un'esistenza indipendente "dall'uso che se ne fa".

Cerchiamo di ripensare il rapporto d'uso società/territorio. Se pensiamo a quello che chiamiamo il nostro "spazio-di-vita", abbiamo a che fare, in realtà, con uno spazio composito, la cui composizione varia nel tempo in relazione al tipo, alle modalità e ai tempi delle nostre attività. Anche se le nostre attività sono routinizzate, non facciamo mai necessariamente le stesse cose negli stessi luoghi e ciò che facciamo in ciascun luogo, in un certo momento, dipende da quello che facciamo - o non - altrove: nell'arco della giornata, di un periodo più lungo, in una fase della nostra vita. Di conseguenza, una parte di territorio non è, per noi, il "luogo dove" svolgiamo una certa attività (o parte di essa), bensì il "luogo che" associamo a questa stessa attività, fintantoché la svolgiamo in quel luogo, e a causa di essa.

"Posto" è (Zingarelli 1971) "il luogo assegnato a qualcosa o a qualcuno". È prodotto da un'azione (postum), che è situata nel tempo oltre che nello spazio. La qualità di "posto" viene assegnata e revocata, ad un luogo, relazionalmente: in dipendenza di quali altri posti vengono designati dal soggetto dell'azione, che non distribuisce le sue attività in diversi luoghi, ma costruisce una rete di posti in corrispondenza delle sue attività, e questa rete è un costruito d'uso che non ha un'esistenza indipendente dall'uso. Per queste specificazioni, "posto" è un costruito analogo a "locale". Nel senso indicato da Sfez (1977, 14): "Le local n'est pas définissable en soi. Il n'est pas un objet. ... Il ne faut pas reifier le local. Il n'a pas d'existence en tant qu'objet." E rinvio alla discussione che fa Giddens (1990), quando introduce il concetto di "locale" e di "regionalizzazione". Discussione che in un certo senso, mi propongo di ripercorrere partendo dalla nozione "comune" di locale (che, a ben vedere, è "a la Giddens", senza saperlo).

"Locale", nel linguaggio corrente, di chi lo usa e a chi lo compravende, designa uno spazio fisico disponibile per l'uso e che noi nominiamo per l'uso che ne facciamo. Alcuni locali - la cucina, il bagno - sono "adattati" all'uso specifico cui

*mai necessariamente, lo dimostra D. Defoe con La vera storia di Jonathan Wild (1980, 13). Wild, "...denunciando alcuni criminali, si attribuì la facoltà di proteggerne altri e l'unica differenza tra queste due cose stava nel fatto che la prima veniva compiuta alla luce del sole e la seconda in segreto. Sicché, in breve, con la prima rendeva un servizio a quello stesso pubblico che con la seconda ingannava, e il suo errore fu soltanto di valutare che venire considerato utile per la prima l'avrebbe messo al sicuro dall'essere ritenuto criminale per la seconda; ma si sbagliava, e cadde in una trappola dalla quale non riuscirono a sottrarlo tutti i suoi presunti meriti."*

sono destinati: sono, cioè, dotati di attrezzature fisse - il lavello, la vasca ecc., per le quali il locale in questione può essere riguardato come "infrastruttura", in relazione all'attività in funzione della quale tale attrezzatura viene realizzata. Ma anche in questo caso, l'uso effettivo - ancorché condizionato, indirizzato e facilitato dall'attrezzatura - non è rigidamente determinato da questa, né lo sono gli eventuali usi aggiuntivi e/o i cambiamenti d'uso, siano essi temporanei o di lungo periodo. Nella cucina, si consumano anche i pasti, si legge, si fanno i compiti, si chiacchiera con gli amici, si ascolta la radio; e nel bagno (nei casi di "terziarizzazione strisciante" cioè, di uso come studio professionale o commerciale di appartamenti precedentemente utilizzati come abitazione borghese, fenomeno questo assai diffuso in città come Milano, ad esempio, in certe fasi del suo sviluppo) viene installata la fotocopiatrice e organizzato l'archivio. Questi usi aggiuntivi o sostitutivi, vengono considerati anomali ma sono assolutamente normali dal punto di vista di chi li pratica, organizzando, giorno per giorno, la propria esistenza. Oltre che variare nel tempo, questa organizzazione cambia a seconda delle circostanze: l'uso che facciamo di un locale, dipende, in ogni momento, oltre che da quello che ci facciamo noi, da ciò che fanno, in quello stesso locale e negli altri locali, tutti gli altri che dividono con noi lo stesso appartamento, ma anche coloro che sopravvivono, per un motivo qualsiasi, e risultano, quindi, compresenti nel nostro appartamento. Si tratta, in definitiva, di un processo di organizzazione in continuo divenire (è "organizing": Weick 1993), interattivo, "improvvisato" (Weick 1993), e che ridefinisce il proprio oggetto, da fatto distributivo (dove quando quale attività) a fatto di compresenza - e i problemi della compresenza sono un costrutto dell'attività stessa che tenta di farvi fronte.

L'abitazione, non possiamo quindi considerarla come "territorio" dell'abitare. I due termini non sono coestensivi: si "abitano" anche spazi esterni all'abitazione (la sedia fuori l'uscio di casa, la panchina dei giardinetti dove si legge il giornale, il supermarket dove si chiacchiera con gli amici, il treno da cui si telefona per raccontare di sé e di altri, o sul quale si studia...). Ma la differenza, non è scalare -, non è questione di una dilatazione dello spazio dell'abitare, e quindi di una riorganizzazione su scala più ampia (da quella dell'abitazione, a quella urbana o altro) dell'abitare. L'abitazione non si può (più) considerare come il "locale" dell'abitare, non solo a partire dall'osservazione del frammentarsi e dal ricomporsi delle "funzioni abitative" (alla quale ci si riferisce, - ad es., a proposito dei "quartieri dormitorio" - quando ci si chiede: che abitare è il solo dormire, sia pure stabilmente, da qualche parte?)

Ciò che fa la differenza, è che non c'è continuità di significato tra abitazione e abitare (a meno di non restituire - come suggerisce, ancora una volta, il vocabolario - ad "abitazione" il significato di "atto dell'abitare", così negando la reificazione implicata dal passaggio dal verbo al sostantivo). "Atto dell'abitare", in definitiva equivale a "pratica abitativa": come quella che riconnettendo i posti via via assegnati alle diverse attività che riguardiamo come articolazioni dell'abitare, di fatto ridefinisce il significato stesso di "abitare", portandolo a coincidere con "vivere"(chiedere a qualcuno "dove abiti?", spesso equivale, con giusta indeterminazione, a chiedergli "dove vivi?" Ciò che rende la risposta, spesso, ambigua...).

### **III. Se il "territorio d'uso" è translocale, "dove far politica" è una scelta**

La concettualizzazione dello "spazio-di-vita" come costruito strategico, propone qualche spunto per un ripensamento di ciò che s'intende correntemente per "politica locale". Più precisamente, c'è da chiedersi in quale senso è "locale" la politica, se caratterizziamo come translocali le pratiche d'uso del territorio che siamo abituati a considerare come "il territorio della politica".

Il territorio pertinente della politica è contraddittoriamente quello il cui uso ha come condizione la stanzialità (come già ricordato). È un territorio facile da rappresentare cartograficamente "en utilisant des schématisations spatiales simples, dont le modele central reste celui des hiérarchies pyramidales emboîtées les unes dans les autres comme des 'poupées russes' - schéma qui est toujours, pourtant, au coeur de notre imaginaire social et surtout politique." (Veltz 1997, 53)

Questa idea del territorio come contenitore è contraddittoria perché instaura una tensione irriducibile tra lo spazio delle politiche, e lo spazio dell'amministrazione. Di qui la rincorsa continua per rendere i due spazi coestensivi attraverso strategie di adeguamento scalare, che si propongono l'obiettivo di portare a coincidere l'area d'azione con l'area di giurisdizione, aggregando tante aree di giurisdizione "quanto basta" (è la logica della istituzione delle aree intercomunali - che andrebbe scritto: interComunali - metropolitane, e delle città metropolitane).

Alla base dell'idea del territorio come contenitore, sta il pregiudizio che la stanzialità sia, al tempo stesso, garantista e virtuosa, e comunque inevitabile. L'argomento è che se una popolazione è autocontenuta - tutto ciò che fanno i suoi componenti sta da una stessa parte del territorio - allora si instaura una relazione circolare (che è, appunto, "virtuosa") tra appartenenza (univoca a quel territorio), competenza (chi appartiene ad un territorio, ne conosce i problemi), e partecipazione (chi appartiene ad un territorio, e quindi ne conosce i problemi, è legittimato, istituzionalmente e politicamente, a trattarli). In sostanza, la convinzione è che l'uso-in-comune di un territorio (la metafora è quella del commensalismo: cui rinvia anche l'altra metafora, cui ricorre molto spesso sia il discorso comune che quello politico: "siamo tutti nella stessa barca") - quindi, il territorio in-comune - costituisca un fattore di aggregazione, integrazione, e formazione di identità (in progressione quasi meccanica, che permette di scambiare una popolazione, col "suo territorio" (è ciò che fa la straordinaria fortuna, non solo giornalistica ma soprattutto politico-amministrativa, della metafora che "personalizza" le località, riconoscendo loro, incondizionatamente, un ruolo di "attori").

Intorno alla questione della "comunità territoriale" o "comunità locale", è cresciuto un dibattito enorme, che non intendo certo affrontare qui, se non per un aspetto molto particolare - ma non secondario - che potrei anticipare sinteticamente, e un po' schematicamente, così: il concetto di "comunità locale" viene messo in discussione, solitamente, a partire dall'interrogativo "quale comunità?"; più raramente, a partire dall'interrogativo "quale locale?" (Crosta 2002)

I due aspetti della questione così individuati, sono ovviamente interdipendenti. Dell'utilità, tuttavia, di provare a discuterli separatamente, possiamo farci un'idea (ad es.) chiedendoci cosa cambia nel discorso sulle autonomie locali (favorevoli

o contrari) se cambiamo la concezione di locale, che viene in esso quasi sempre implicitamente data per scontata.

La messa in discussione del "locale", di solito procede dalla considerazione della mobilità come modalità, alternativa alla stanzialità, del rapporto tra società e territorio. Ci sono molti modi di considerare la mobilità.

C'è chi considera la mobilità come un termine "addomesticato" di "errance" (Maffesoli 1997). Altri, forse più utilmente (AA.VV. 1999), declinano la mobilità al plurale, non solo per ampliare la considerazione dei tipi di mobilità generalmente presi in esame fino a comprendere "nuovi" tipi di mobilità, includendo anche le "piccole mobilità" quotidiane (le "pérégrinations") ma soprattutto per "ripensare" la mobilità spaziale, non riducendola a "spostamento". Altri ancora, mettono in relazione la mobilità con la differenziazione degli spazi d'interazione sociale. Le Gales (2002, 145) centra la questione che mi propongo di discutere (per orientare poi in un'altra direzione, però, le sue conclusioni) quando scrive che "The differentiation of spaces for interaction opens the field of possible for individuals in terms of belonging and of negotiating their involvement in a given space. Individuals are to some extent able to choose or negotiate their belonging to one political or social space or another and their degree of investment and interaction. Mobility and individualization open the way to logics of choice".

Quale è questa logica? L'appartenenza al territorio, se non è (più) univoca, non può (più) essere considerata come una condizione "data" (imposta all'attore, perché "necessariamente" coniugata con il suo stesso territorio d'uso), sia dal punto di vista del "dare società" che dal punto di vista del "fare politica". Bensì, l'appartenenza diventa una scelta, che si qualifica come scelta di "appartenere per fare": non è una scelta identitaria, ma "politica".

L'aspetto più rilevante della questione aperta dalla differenziazione degli spazi d'integrazione è certo collegabile alle mobilità in quanto queste determinano delle situazioni di multipresenza, e – di conseguenza – aprono agli individui la possibilità di risolvere l'indeterminatezza della multiappartenenza scegliendo "se e dove appartenere". Ma conviene esplicitarlo: la differenziazione degli spazi d'interazione è tale non solo nel senso di una moltiplicazione (e, quindi, di una diversificazione) degli spazi, ma anche – e soprattutto – nel senso di una continua variabilità dei soggetti interagenti. Ciascuno, che fa cose diverse in posti diversi anche quando fosse costretto (o volesse) fare qualcosa negli stessi posti, non si troverebbe mai ad interagire con i medesimi interlocutori.

Ed è in relazione alla continua variabilità dell'assortimento dei soggetti interagenti, registrabile nei posti che sono le tappe (di durata variabile) delle pratiche d'uso del territorio, - variabilità che non è mai totale, ma sempre consistente – che (come è stato detto) le mobilità costituiscono una modalità diversa dalla stanzialità, per quanto riguarda il rapporto d'uso del territorio, da parte della società. Mobilità al plurale, perché le caratteristiche "tecniche" di ogni tipo di mobilità (distanza coperta e mezzo impiegato) sono importanti, ma non determinanti l'effetto di assortimento – di differenziazione – degli spazi di interazione sociale. Chi si ritrova compresente in certi posti, vi interagisce sulla base di una "storia" di mobilità (che è anche una storia di vita) diversa e spesso incommensurabile. Ed è a fronte di questo effetto, che la strategia dell'adeguamento scalare – la ricerca, cioè, dell'area più ampia che risulti capace di contenere al

proprio interno classi omogenee di movimenti (com'è nel caso delle "aree metropolitane" rispetto ai movimenti pendolari) – oltre che vana, risulta malposta, se non irrilevante.

Ed è sempre questo stesso aspetto, che spiazza gli approcci del tipo che ha inaugurato Martinotti (1993), quando, molto utilmente, peraltro, sostituisce alla nozione di popolazione di una città, quella di "popolazioni utenti" una città, popolazioni che sono differenziate "per l'uso che ne fanno". L'introduzione del concetto di "city users" avviene, in effetti, "dalla parte della città": nel senso che l'interrogativo (di Martinotti) è: "quali tipi di gente usa la città?", invece che: "che tipi di città (di territorio) usa la gente?". La differenza, com'è ovvio, sta nel considerare la città come un qualcosa di dato (e la sua amministrazione, come "data"), e le popolazioni "migranti" (che si muovono sul territorio) solo in quanto "immigranti" (diversi, temporanei, ciclici, occasionali...) in quella città. La domanda banale che non viene posta è "cos'altro fanno, e dove lo fanno, coloro che migrano in molte parti, e chi si prende cura di loro (meglio: che possibilità hanno costoro di prendersi cura di se stessi dovunque abbiano interesse/interessi, per farlo)". Non farsi questa domanda, vuol dire scegliere il solo punto di vista delle amministrazioni.

Si tratta di una domanda cui, peraltro, non è facile dare una risposta. E' però possibile proporre qualche riflessione di primo (provvisorio, tentativo) orientamento, più alla ricerca del problema, che della soluzione.

L'attuale organizzazione istituzionale dello spazio, "fa problema". Il principio, che si è elettori nel solo luogo di residenza, è inadeguato. Frug (1999, 106-7) avanza una proposta tanto dettagliata quanto provocatoria. "If... people have multiple attachments to the metropolitan area, including attachments to places where they shop or work, a different system of representation might be better. Consider a plan, for example, in which everyone gets five votes that they can cast in whatever local elections they feel affect their interest ("local" still being defined by traditional city boundaries). They can define their interests differently in different elections, and any form of connection that they think express an aspect of themselves at the moment will be treated as adequate. Under such an electoral system, mayors, city council members, and neighbourhood representatives in the regional legislature would have a constituency made up not only of residents but of workers, shoppers, property-owners, the homeless, and so forth. People are unlikely to vote in a jurisdiction they don't care about, but there are a host of possible motives for voting (racial integration, racial solidarity, redistribution of wealth, desire for gentrification, etc.). There is also no reason to assume that the constituency would be limited solely to those who live in the region. These days, ... people feel connected to areas far away as well as close to home. Puerto Ricans in New York, therefore, may want to vote not only in New York but in San Juan; of course, if they do, that would leave them one vote fewer for local elections in the New York region. On the other hand, the voting system might also mimic the idea of proportional representation, allowing someone to cast all five votes in one locality if that's where her or his attachments are felt to be".

Da buon giurista (professore di diritto ad Harvard, sulla prestigiosa cattedra intitolata a L. D. Brandeis), Frug commenta la sua proposta dicendo che non è così radicale come sembra. Com'è per la tassonomia utilizzata in "una certa enciclo-

<sup>4</sup> *Borges menziona 'una certa enciclopedia cinese' in cui sta scritto che: "Gli animali si dividono in: a) appartenenti all'imperatore, b) imbalsamati, c) addomesticati, d) maialini di latte, e) sirene, f) favolosi, g) cani in libertà, h) inclusi nella presente classificazione, i) che si agitano follemente, j) innumerevoli, k) disegnati con un pennello finissimo di peli di cammello, l) et coetera, m) che fanno l'amore, n) che da lontano sembrano mosche."*

pedia cinese" menzionata da Borges<sup>4</sup> - e citata da Foucault (1967, 5) - il senso di vertigine (che lo stesso Frug dice di provare, al pensiero di ciò che potrebbe accadere in applicazione della sua proposta) è provocato non dall'assurdità dei criteri proposti per tener conto delle situazioni che considera, bensì dall'irrealtà delle situazioni che l'ordinamento elettorale vigente considera in un modo che solo la consuetudine non ci fa ritenere assurdo.

Com'è trasparente, la proposta di Frug non riguarda solo un diverso sistema elettorale. Più o meno implicitamente, propone di ripensare una serie di questioni, molto dibattute da molte parti e da molto tempo, che ricavano però un'indubbia utilità dal fatto di essere ripresentate in un contesto "estremo", com'è quello della sua proposta. Così è per il rapporto governanti/governati (chi governa chi?) Quello tra rappresentanti e rappresentati (chi rappresenta chi?); e per il rapporto tra chi decide/chi paga/chi beneficia, in materia di servizi pubblici; e, ancora, il rapporto tra azione diretta ("partecipazione") e azione delegata (in quali casi, a chi conviene rivendicare piuttosto che partecipare?). E infine (ma è solo un elenco per cominciare), qual è il rapporto tra interessi speciali (in genere, influenti) e interessi particolari (variamente diffusi, ma "disarmati")?

Quest'ultimo punto, ne richiama un altro, molto importante: qual è lo statuto del "pubblico", nel quadro di ragionamento delle reti translocali? Ho già trattato questa questione altrove (Crosta 2002) e, in parte, su questa stessa rivista (Crosta 2000). Questo non mi giustifica, ma certamente mi autorizza ad evitare troppe ripetizioni. Richiamo, quindi, molto sinteticamente i tre passaggi essenziali (e gli autori cui sono, per essi, debitore).

Il punto di partenza è l'ipotesi di Donolo (1997), circa la "pluralizzazione" del pubblico (Donolo dice "bene comune" ma di fatto considera i due termini intercambiabili). Per "pluralizzazione" non intendo la proliferazione di nozioni di pubblico, bensì la moltiplicazione delle situazioni (quindi, delle interazioni) dalle quali ci si può attendere un'eventuale "produzione di pubblico". Il passaggio successivo, è l'ipotesi di Dewey (1954), che si interroga, ad uno stesso tempo, su "chi è" e "cos'è" il pubblico. E conclude che è unico il processo "del fare/del farsi pubblico - specificando che "(P)ublics . . . vary with conditions of time and place" (Dewey 1954, 65). Infine Bender (2001) che riprende da Dewey il termine "Pubblici" (sostantivo plurale), aggettivandolo "locali" con riferimento non a fattori di prossimità, bensì di compresenza.

In conclusione, c'è una convergenza nel riconoscere al "fare/farsi pubblico", un carattere plurimo e plurale, che se prende le distanze dalla posizione più tradizionale (e per molti versi ancora dominante) che afferma l'unitarietà e unicità del "bene pubblico" (che perciò non può che essere prodotto dal soggetto pubblico), si cautea anche nei confronti delle posizioni particolaristiche che, esplicitamente e non, sostenendone la proliferazione, conducono alla negazione di ogni possibilità di statuto pubblico.

A proposito di questa questione, ancora una volta Frug fa un'annotazione interessante, quando sostiene che attraverso la partecipazione a più interazioni locali, ogni abitante ha la possibilità di sperimentare, conoscere e responsabilizzarsi nei confronti di situazioni diverse, che in modo e in misura differente tutte lo coinvolgono, per questa via immunizzando se stesso rispetto a degenerazioni localiste, e contribuendo all'affermazione di una cultura (ch'egli chiama) "interlocale".



Questa citazione di Frug, mi permette di chiudere anche rendendo conto del perché ho preferito, al prefisso "inter", il prefisso "trans": non solo per seguire Dewey (accettandone l'argomentazione circa il carattere di mutualità e reciprocità del rapporto, - che è nel termine transazione e non in interazione). Ma anche perché il prefisso "trans" rinvia all'azione che attraversando unisce ciò che è separato: il che è esattamente ciò che facciamo in quanto soggetti di pratiche d'uso translocali, e quindi come costruttori di "reti translocali".

### **Riferimenti bibliografici**

- Aa.Vv. (1999), "Les Mobilités", *Espace, Populations, Sociétés*, 2.
- Bender, T. (2001), "The New Metropolitanism and the Pluralized Public", *Harvard Design Magazine*, winter-spring
- Borges, J. L. (1999), *L'Artefice*, Adelphi, Milano
- Bruner, J. (1998), *La mente a più dimensioni*, Laterza, Bari.
- Crosta, P. (1984), "Lo studio dell'azione di piano: dall'orientamento agli esiti, all'orientamento all'attore e al contesto" - ora in Crosta, *La politica del piano*, Angeli, Milano, 1990
- Crosta, P. L. (1996), "Connecting Knowledge With Action in the Interactive Process of Planning: What Knowledge is Relevant and With Whose Actions Are We Concerned?", *Planning Theory*, 16
- Crosta, P. L. (1996b), "Istituzionalizzare l'interazione sociale in pratiche professionali?", *Urbanistica*, 106 - gennaio/giugno
- Crosta, P. L. (1998), *Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale*, Angeli, Milano
- Crosta, P. L. (2000), "Società e territorio, al plurale. Lo spazio pubblico - quale bene pubblico - come esito eventuale dell'interazione sociale", *Foedus*, 1 - novembre
- Crosta, P. L. (2002), "L'idea di comunità territoriale, rivisitata. Da misura del rapporto territorio/società a costruito eventuale dell'interazione di piano", in Gelli, B. R. (a cura di), *Comunità, rete, arcipelago*, Carocci, Roma
- Crosta, P. L. (2002), "Pubblici locali. L'interattività del piano, rivisitata", *Urbanistica*, 119
- Defoe, D. (1980), *La vera storia di Jonathan Wild*, Sellerio editore, Palermo
- Dewey, J. (1954), *The public and its problems*, Swallow Press/Ohio Univ. Press, Athens (ediz. orig. 1927)
- Dewey, J. e Bentley, A. F. (1974), *Conoscenza e transazione*, La Nuova Italia, Firenze
- Donolo, C. (1997), *L'intelligenza delle istituzioni*, Feltrinelli, Milano
- Foucault, M. (1978), *Le parole e le cose*, BUR, Milano - Prefazione
- Friedmann, J. (1987), *Planning in the Public Domain: from Knowledge to Action*, Princeton Univ. Press, Princeton, New Jersey (trad. it. 1993)
- Friedmann, J. (1993), "Toward a Non-Euclidean Mode of Planning", *Journal of the American Planning Association*, vol. 59, n. 4
- Frug, G. E. (1999), *City Making*, Princeton Univ. Press, Princeton and Oxford
- Geertz, C. (1995), *After the Facts. Two Countries, Four Decades, One Anthropologist*, Harvard U. P., Cambridge, Mass. (trad. it., 1995)

- Gelli, F. (2002), *Politica & Politiche*, Giuffrè, Milano
- Giddens, A. (1990), *La costituzione della Società*, Comunità, Milano
- Le Galès, P. (2002), *European cities. Social Conflict and governance*, Oxford Univ. Press, Oxford
- Maffesoli, M. (1997), *Du nomadisme*, Librairie Générale Française, Paris
- Mandelbaum, S. J. (1986), "The Institutional Focus of Planning Theory", in Checkoway, B. (a cura di), *Strategic Perspectives on Planning Practice*, Lexington Books, Lexington, Mass.
- Martinotti, G. (1993), *Metropoli, la nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna
- Milroy, B. M. (1991), "Into Postmodern Weightless", *Journal of Planning Education and Research*, 10, 3
- Milroy, B. M. (1996), "Comments on P. L. Crosta manuscript", Lettera non pubblicata
- Pirandello, L. (1952), *Maschere Nude*, Mondadori, Milano, vol. I
- Salvati, M. (1985), "Diversità e mutamento: osservazioni inconcludenti sul modello degli economisti", *Economia Politica*, II, 2 - agosto
- Sennet, R. (1992), *Usi del disordine*, Costa & Nolan, Milano (ed. orig. 1970)
- Sfez, L. (1977), "Introduction au colloque", in Sfez (a cura di), *L'Objet Local*, Union Générale d'Éditions, Paris
- Veltz, P. (1997), "Les villes européennes dans l'économie mondiale", in A. Bagnasco e P. Le Galès (a cura di), *Villes en Europe*, La Découverte, Paris
- Vettoretto, L. (2003), "Deliberazione come pratica e come procedura: limiti degli attuali orientamenti nelle teorie comunicative del planning", *Critica della razionalità urbanistica*, 14, (in corso di pubblicazione).
- Veyne, P. (1978), "Foucault révolutionne l'histoire", in *Comment on écrit l'histoire*, Editions du Seuil, Paris
- Watzlawick, P. (1988), "Introduzione", in Watzlawick (a cura di), *La realtà inventata*, Feltrinelli, Milano
- Weick, K. E. (1993), "Organizational Redesign as Improvisation", in W. Glick (a cura di), *Organizational Change and Redesign*, Oxford Univ. Press, New York
- Zingarelli, N. (1971), *Vocabolario della lingua italiana*, Zanichelli, Bologna - X edizione

Pier Luigi Crosta insegna Politiche Urbane e Territoriali presso lo IUAV. È coordinatore del Dottorato di Ricerca in Pianificazione Territoriale e Politiche Pubbliche del Territorio e di un programma di studio alla Venice International University. Tra le sue pubblicazioni: Politiche. Quale conoscenza per l'azione territoriale (del 1998) e La politica del piano (del 1995).

([pierluig@iuav.unive.it](mailto:pierluig@iuav.unive.it))

*Jörg Mathias*

# ***A New Departure for Wales: Devolution and Regional Economic Development***

Borderline

## ***Introduction***

The process of devolution in the UK is often seen in purely political terms: reforming the UK constitutional arrangements in order to accommodate specific demands for greater self-determination, as witnessed in Scotland, Wales, and Northern Ireland. In England, devolution steps were instigated by the UK government in order to shift responsibility for regional development to regional organisations and institutions which presumably know best what is good for their region (Elcock, 2003). However, that demand for such political restructuring has arisen now is no accident, and reflects a wider set of problems which form the socio-economic background to the recent political developments. In all the intense debates about the allocation of decision-making powers and functions to the various levels of government in the UK, it was so far only in England that the economic angle has consistently been at the forefront of the debates. In other parts of the UK, notably Wales, questions related to its status as a nation, to its cultural distinctness, and to specific group interests of regional elites have frequently overshadowed if not actually blurred economic considerations. However, as numerous British and Continental examples show (e.g., Balme, 1996; Krämer, 1998; Kohler-Koch, 1998; Loughlin, 2001), it is precisely the interaction between political developments and economic and social factors which determine the success or failure of a regional development project. Not only do regions face various natural, economic, social, cultural, political and administrative conditions when embarking on a development process, there are also a number of external influences, such as EU regional policy-making and economic globalisation, whether this is welcome by regional actors or not.

This situation suggests that regional development is a complex and multi-faceted task, comprising socio-economic, political and socio-cultural elements (Hooghe and Marks, 2001). One case in point is Wales. This article aims to contribute to the political debated on these matters by focussing on the politics of economic management at the meso level in Wales. The first part briefly discusses the evolution and contexts of recent regional political developments in Wales. This is followed by an assessment of Welsh regional development policies and funding mechanisms under the “New Labour” UK government, and the chances and con-

straints of successful political management under the new regime of the National Assembly for Wales (NAW). Finally, conclusions are drawn with regard to political ways and means of regional development management in the NAW's second legislative period, and with regard to lessons from the Welsh case for similar devolution scenarios.

### ***The institutional and legal framework of Welsh devolution***

In recent years, the Welsh economic and political landscapes have both undergone significant changes. The traditional industries, especially coal mining and textile manufacturing, have seen severe decline, while small- and medium-sized enterprises (SME) in manufacturing and service industries have contributed to some recovery. Much of this development was facilitated by the EU in the form of European Regional Development Fund (ERDF) and European Social Fund (ESF) provisions as well as a number of accompanying measures, e.g. Wales' selection as a Regional Technology Plan (RTP) region (Loughlin and Mathias, 1996). Since the early 1990s, we also witnessed a massive increase in the number and the competencies of semi-public agencies (Morgan and Roberts, 1993), which has led to the massive involvement of these actors not only in public-private partnerships but also in roles which previously had been allocated to public administration – in particular spatial planning and human resource development.

On the political end, the local government reform in April 1996 brought about territorial changes and a change from a two-tier to a single-tier system of local authorities. This also coincided with a review of Parliamentary constituency boundaries in time for the 1997 general elections. Yet the most significant alterations to the political system were introduced after the Labour Party had won these elections. The establishment of a Labour government led by Tony Blair ended 18 years of Conservative rule under Prime Ministers Margaret Thatcher and John Major, and marked a distinct watershed in virtually all policy areas in the UK, not least in regional development policy. The new government lost no time in promoting significant constitutional reforms along regionalist lines. It also brought about a more positive approach to Europe. These changes affected and stimulated the processes of regional and interregional mobilisation and cooperation that had already begun on the local and sub-regional levels.

Formally, until 1999, there was no regional government in the constituent parts of the UK. The original concept was for the Scottish, Welsh, and Northern Ireland Offices, i.e. Departments of the UK government, to represent these territories at the UK Cabinet table – and vice versa these Offices (Ministries) to represent the UK government in their respective territories. In England, the latter role was given to a number of Government Offices (Regional Administrations without the status of a Ministry) in the nine English Standard Regions.

The devolution debate has also influenced the debate on the ways and means by which political steering of regional economic development should be conducted. Indeed, one of the main motives for introducing a Scottish Parliament (SP) and a National Assembly for Wales from 1999 was to establish a democratic

system of regional government that offers more than a surrogate system of functional equivalents to proper regional government, as was the case under the old system. Nevertheless, according to the present legislation, the NAW only deals with issues that used to be within the old Welsh Office's brief: Economic Development, Education, Health, Agriculture and Fisheries, Local Government, Housing, Social Services, Transport, Environment, Culture and Sports, Tourism, and Welsh Language (Jeffery and Palmer, 2000). It also has to be noted that even within these policy areas the NAW does not have the right to pass primary legislation, but has to develop secondary legislation within a framework proscribed by London<sup>1</sup>. Parliamentary scrutiny of Welsh matters remains firmly in place. In short, the NAW's powers do not seem to be particularly impressive. This is reason enough for the protagonists of devolution, not least within Welsh nationalist party Plaid Cymru (PC), but also within some groupings within the Welsh Labour Party, not to be entirely satisfied with the current institutional arrangements.

Table 1. National Assembly for Wales Election Results, 1999 and 2003<sup>2</sup>

| Party         | 1999<br>% | 2003<br>% | 1999<br>seats | 2003<br>seats |
|---------------|-----------|-----------|---------------|---------------|
| Labour        | 35.5      | 40.0      | 28            | 30            |
| Plaid Cymru   | 30.6      | 21.2      | 17            | 12            |
| Conservatives | 16.5      | 19.9      | 9             | 11            |
| Liberals      | 12.5      | 14.1      | 6             | 6             |
| Independents  | 4.9       | 4.8       | 0             | 1             |

source: <http://www.bbc.co.uk/vote2003>

Compared to what used to be UK standard until quite recently, however, the powers that are granted to the NAW are still formidable. Most important among these is the right to enact secondary legislation in most spheres of regional affairs. So, while the NAW has virtually no control over how much public money is being spent Wales, it has the final say regarding the distribution of these funds. In fact, the NAW has been given the right to shape socio-economic development policies according to its own principles and choices, provided that these policies do not break EU law or unduly interfere with policies run by the UK government for the entire country, or by other regional assemblies. In addition, the NAW gained the power to set up, abolish or alter the structure and leadership composition of semi-public agencies, to directly oversee local government, and to make appointments to the regional Civil Service. Welsh representation within the governmental system of the UK, and towards the EU, however, remains the key role of the Secretary of State for Wales.

However, this office has seen dramatic changes since 1999. Prior to devolution, The Secretary of State was the highest-ranking politician in Wales, with UK Cabinet rank, and in charge of the Welsh Office. In effect, the Secretary of State was the lead government official, head of the Civil Service in Wales and key policy co-ordinator for most public policies in Wales<sup>3</sup>. In 1999, the Secretary of State lost most of these roles as they were transferred to the NAW, with only

<sup>1</sup> The SP, on the other hand, does have some primary legislative powers where it can act without reference to Westminster legislation. In addition, the SP enjoys the power to vary tax levels in Scotland (up to +/- 3% of the UK level), but has not used this power to date (October 2003). The NAW does not have tax altering powers.

<sup>2</sup> The NAW electoral system is a mixed one in which 40 members are elected in 40 single-member constituencies, and 20 members are elected from sub-regional Party Lists. The percentages given in Table 1 refer to these party list votes and therefore do not translate directly into the overall allocation of seats.

<sup>3</sup> Exceptions: Defence (Ministry of Defence), the justice system (Lord Chancellor's department), overseeing local government (Department of Environment), overseeing semi-public agencies (Department of Trade and Industry), customs (Treasury Department) and state pensions (Department of Work and Pensions).

external representation and some oversight over finances and local government remaining as key functions. In June 2003, Prime Minister Blair decided to downgrade the Secretary of State's role even further. Within the framework of a wider government reorganisation exercise, the key responsibilities for all matters associated with devolution were transferred to a newly created Department of Constitutional Affairs, to replace the former Lord Chancellor's Department – an office which had been in existence for over 1,400 years. This new Department is also responsible for conducting further devolution steps in England,<sup>4</sup> for the reorganisation of the justice system, and for completing the on-going House of Lords reform. With this multitude of tasks at hand, however, dealing with Scotland and Wales would be very low on the agenda for the Secretary of State for Constitutional Affairs. Furthermore, in the 1998 devolution referenda Labour had promised that Scotland and Wales would keep their direct, individual representations in the UK Cabinet. To facilitate this, Blair decided to turn the roles of Secretary of State for Scotland and Secretary of State for Wales into part-time positions, added on to the brief of other Cabinet members.<sup>5</sup> In the first incarnation of this new regime, effective from 13th June 2003, the Secretary of State for Transport, Alistair Darling, also took on the role of Secretary of State for Scotland. The former Secretary of State for Wales, Peter Hain, was appointed as Leader of the House of Commons<sup>6</sup> and also kept the Welsh role. In the summer of 2003, Britain saw intense debates not only between the political parties but also among political scientists, lawyers and regional interest groups about these new arrangements, which were introduced virtually overnight and without any public consultation. While the style and speed of the introduction of these arrangements offer a rare demonstration of the considerable powers held by the Prime Minister in the UK system, at the time of writing (July 2003) virtually nobody – possibly not even the politicians directly concerned – seems to have a clear idea how these arrangements are going to operate in practice. The new 2003-04 Parliamentary Season will certainly provide first experiences – and much room for new research – in this respect, but given Blair's propensity for reform at every possible opportunity, further alterations and adjustments of government organisation and procedure are very likely.

What we do know already, though, is that the members of the NAW and the Welsh Executive (regional ministers chosen from the members of the NAW) in effect only have limited legitimisation and similarly limited opportunities to deal with foreign and EU affairs, regulated by so-called 'Concordats' or Partnership Agreements between the UK government and the regional assemblies (Poirier, 2001). Nevertheless, these arrangements fall short of a permanent and legally binding arrangement that would have been available through the inclusion of these matters in the legislation establishing the NAW.<sup>7</sup>

The NAW has no income of its own and is not empowered to generate any income, either through taxation or through business activities. Formally, the Secretary of State for Wales, on behalf of the NAW, submits the Welsh expenditure plans to the UK Cabinet, which after consideration and consultation with the UK Treasury and the UK National Audit Commission submits the Welsh plans as part of the overall UK budget to Parliament. The standard UK public spending allocation formula, known as the 'Barnett formula', is still used by the Treasury

<sup>4</sup> *After the introduction of Regional Development Agencies, the formation of unelected Regional Assemblies (consisting of representatives from Local Councils) and the compulsory creation of Regional Development Plans by these institutions for all English Standard Regions, the next step is going to be the introduction of elected Regional Assemblies if the population in these regions wishes to do this. As was the case in Scotland and Wales, regional referenda are going to take place from 2004 on to decide this question. Three North English regions are going to be the test cases for this, with referenda scheduled for June 2004.*

<sup>5</sup> *The Northern Ireland Office, however, remains a separate Department, with a full-time Secretary of State for Northern Ireland in the Cabinet.*

<sup>6</sup> *The Leader of the House of Commons is the leader of the government's party group within the House of Commons. The Leader is usually also a member of the Cabinet. However, the*

and the Cabinet for calculating the spending allocation between Departments, and the NAW is here treated like a Department. However, the Barnett formula does not give actual figures but indicates percentages of the overall budget for target allocations. Treasury, Cabinet and Parliament have the right to deviate from these indications if there is a specific financial need to be addressed. Precise Welsh needs and indeed the adequacy of the Barnett formula itself are regularly re-assessed as part of the government's comprehensive spending reviews which take place every two to three years on average. The latest one of these was held in June 2002.

On the other hand, it is the NAW's own responsibility to decide how to spend the funds allocated in this way by Westminster, known as the 'block grant', which in the financial year 2001-2002<sup>8</sup> consisted of £ 8.758bn (see Table 2). About two thirds of these funds were more or less ring-fenced for certain tasks, in particular the two largest sections, local government and education. In other areas, the NAW, on the initiative of the Welsh Executive, enjoys a considerable freedom of manoeuvre in terms of allocating finances to particular sectors and tasks.

Table 2. NAW Budget 2001-02, by Expenditure Type

| Expenditure Type                    | Budget allocation<br>(£ m) | Budget allocation<br>(%) |
|-------------------------------------|----------------------------|--------------------------|
| Agriculture, Forestry, Rural Areas  | 230                        | 2.6                      |
| Culture, Sport, Welsh Language      | 57                         | 0.7                      |
| Economic Development                | 412                        | 4.7                      |
| Education                           | 930                        | 10.6                     |
| Environment, Planning and Transport | 295                        | 3.4                      |
| Health and Social Services          | 3,243                      | 37.0                     |
| Housing                             | 575                        | 6.6                      |
| Local Government                    | 2,866                      | 32.7                     |
| NAW Running Costs                   | 25                         | 0.3                      |
| Welsh Civil Service                 | 125                        | 1.4                      |
| Total                               | 8,758                      | 100                      |

source: NAW Commissioning Paper for the 2001 Budget Planning Round, Cardiff: NAW, 2001, p. 2.

Table 3. NAW Budget 2001-02, by spending institutions

| Spending Institutions                | Budget allocation<br>(£ m) | Budget allocation<br>(%) |
|--------------------------------------|----------------------------|--------------------------|
| NAW (directly)                       | 1,192                      | 13.6                     |
| National Health Service (NHS) Trusts | 3,099                      | 35.4                     |
| Local Authorities                    | 3,538                      | 40.4                     |
| Welsh Semi-Public Agencies           | 929                        | 10.6                     |
| Total                                | 8,758                      | 100                      |

source: NAW Commissioning Paper for the 2001 Budget Planning Round, Cardiff: NAW 2001, p. 3.

*Leader of the House of Commons should not be mistaken for the Speaker of the House of Commons, who is the senior representative of the whole House, chairs the sessions, and is supposed to behave in a party-politically neutral way. The Speaker is not a member of the government, this role is purely parliamentary.*

<sup>7</sup> Government of Wales Act, 1998

<sup>8</sup> The UK financial year runs from 6 April to 5 April of the following year.

### ***Key areas of managerial responsibility of the NAW***

Managing semi-public agencies is a new role for the NAW, not previously undertaken by the Welsh Office. A key devolution development was the merger of the three largest semi-public agencies in Wales, the Welsh Development Agency (WDA), the Development Board for Rural Wales (DBRW) and the Land Authority for Wales, into a new, enlarged WDA. This move was welcomed by devolutionists as a crucial step of asserting the NAW's authority over public spending in Wales. However, it was not a NAW decision. The merger had been discussed in the Labour Party since 1996, and was finally implemented by the UK government (not the NAW) in September 1999 – only then did the NAW receive the full power to alter or abolish Welsh agencies. The rationale behind this decision was to prevent a further development of the already emerging planning competition between these agencies due to overlapping briefs and an apparent lack of adequate co-operation procedures.

At the moment, semi-public agencies, account for 46% of the overall public expenditure in Wales (see Table 3), of which the lion's share (35.4 % of the overall expenditure, some £ 3,099m in 2001-02) is earmarked for NHS Trusts. These funds are rigidly ring-fenced by the UK Treasury, and the NAW's influence is limited to some control over the territorial appropriation and selection of specific services to be developed, but in both cases having to take into account performance indicators and targets set out by the UK government. Semi-public agencies sponsored by the Assembly, including the new-style WDA, received £ 929m in 2001-02, just under 11% of the overall public expenditure. The NAW has no direct say in the day-to-day use of these funds by the agencies concerned. However, the NAW does have the right and the duty to audit the performance of the agencies. Unsatisfactory performance can be acted upon by the NAW in a variety of ways, from changing the following year's allocations to personnel change requests and – ultimately – structural reforms which alter or abolish the agencies concerned. So far, the NAW has not made use of the latter power, but fund shifting and personnel changes (in the WDA) have been requested in the 2000 audit round.

Expenditures by Local Government account for just over 40% of the NAW budget (see Table 3). The money is ring-fenced for local authorities to meet their statutory obligations, but not specifically designated for individual authorities or tasks. The main distribution of these funds is based on population size. However, Westminster's Local Government Act 2000 gives the Secretary of State for Wales the right to "amend, repeal or revoke an enactment [by the NAW] that he believes prevents or obstructs local authorities from promoting the well-being of their areas" (Lang, 2001:138). This is a classic example of primary Westminster legislation superseding any – or any potential – secondary NAW legislation. There is an additional aspect to local government funding. Similar in the mechanics of calculating entitlements and responsibilities to the German Länderfinanzausgleich (equalisation payments between regions), the richest Welsh local authorities, at present nine of the 22, receive a smaller share of NAW local government grants than they would be entitled to according to their population figures. The poorest local authorities, four at the moment, receive a larger



share. This is supposed to be compensation for the poorer areas' limited abilities to raise Council Tax and Local Business Tax, or so the proponents of the scheme, Plaid Cymru-dominated councils in West Wales and the Valleys, claimed. As these debates took place before the introduction of the coalition government in October 2000,<sup>9</sup> the First Secretary of the NAW, Rhodri Morgan AM, agreed to the scheme, which was regarded by many in the Labour Party as an attempt to "buy" Plaid's support for his ERDF Objective 1 funding distribution plans, which cover roughly the same area.<sup>10</sup>

Direct NAW Expenditures comprise funds that are not designated by the UK Treasury for any particular purpose and are not spent on supporting the Welsh semi-public agencies. In 2001-02, these funds accounted for a mere 13.6% of the Welsh budget. A main item of expenditure included in direct expenditure is Central Administration, including Welsh civil service salaries and capital expenditure on NAW properties, totalling £ 125m. Culture, Sport and the Welsh Language, together, received only £ 57m in 2001-02 – less than 1% of the NAW's budget, which has been the cause for serious concern both among language activists and culture and sports organisations. However, the costs of providing teaching in these subjects are part of the Education budget, including the teaching of Welsh under the provisions of the Welsh Language in Education Act, 1991.

The largest direct expenditure item, however, is Economic Development. Out of the overall allocation of just over £ 465m in 2001-02, just over half was spent by the NAW directly, mainly in the form of matched funding for the Objective 1 projects, while roughly the other half found its way to the WDA and other agencies tasked with regional development management. The utilisation of these funds will be considered in more detail below.

### ***Regional economic development management and the use of European Structural Funds***

In the days before devolution, the Welsh Office, the Secretary of State for Wales, and also the UK Department of Trade and Industry were the government's primary instruments of political steering concerning economic development in Wales. Since 1999, the vast majority of functions associated with economic development have been transferred to the NAW and its associated offices. The Welsh Office bureaucracy has become the Welsh Civil Service, and the NAW's First Secretary and Economic Development Secretary, along with the NAW's Economic Development Committee, have taken over the Secretary of State's roles in economic development management – and enjoy a far greater political and financial freedom of manoeuvre than any Secretary of State for Wales ever had. There are seven major types of Expenditure on Economic Development.<sup>11</sup> *Regional Selective Assistance and other Business Support.* UK domestic funding for economic development is still available, in the form of Regional Selective Assistance and associated measures such as Exchange Risk Guarantees and various Development and Enterprise Grants which, though significantly modified on several occasions, have survived from the 1960s when the then Prime Minister Harold Wilson was trying to create his 'level playing field' throughout the UK economy. These means of support are available in all parts of Wales,

<sup>9</sup> According to the 1999 NAW elections result (see Table 1), there was no clear party-political majority in the NAW. A Labour minority government was tolerated by both Plaid Cymru and the Liberals, with majorities needed to pass legislation being negotiated on a case-by-case basis. As this system appeared to break down in the Autumn of 2000, Labour and the Liberals entered into a formal coalition in order to re-gain political stability.

<sup>10</sup> Interview, Cardiff City Council, Sept. 2000.

<sup>11</sup> For planned figures see Table 4.

regardless of any EU eligibility criteria. From their peak of £ 101.3m in 1988-89 (Welsh Office, 1994), they came down to as little as £ 55.775m in 2001-02, but according to the NAW's 2001 budget proposals are set to rise again up to £ 71.0m by 2003-04 – a level last seen in 1992-93.

*Information and Communication Technology Advice Infrastructure.* For quite some time now there have been considerable concerns among the Welsh business community, in particular in the SME sector, regarding access to modern information and communication technologies. So far, these concerns have been addressed predominantly on a local level, with local authorities, semi-public agencies, and business organisations providing the relevant support services. Some EU funds were earmarked for this purpose too, in particular within the STRIDE programme in North Wales. However, funds for a number of these measures have already run out at the end of the last EU funding period (1999), or are going to run out in 2006. The NAW plans to step into this gap with new funds of £ 8.5m starting in the financial year 2002-03 and rising to £ 10m p.a. in the following financial years.

*Pathway to Prosperity Fund.* This fund is supposed to be dedicated to supporting the development of sustainable structures in the Welsh business landscape. It contains the NAW's direct funding for business initiatives, and a vast proportion of this money (65.5% in 2001-02 rising to 86.4% by 2005-06) is earmarked for direct NAW Matched Funding for EU co-financed projects in West Wales and the Valleys. However, as more and more of these projects are to be handled by the WDA, the overall size of this fund is set to decline while the WDA budget is going to be increased accordingly. The transfer of the role of making decisions on these projects to the WDA was politically motivated. When the first round of projects was approved by the NAW in Spring 2000, political pressure by Plaid Cymru to ensure maximum funding in areas run by Plaid-controlled local authorities resulted in the acceptance of a number of projects which cannot strictly be described as business development: projects set up by the voluntary sector to improve social services received funding from this source although it was quite clear that they would stand virtually no chance of becoming self-sustained by the end of the support period. Business organisations were not impressed by this decision, and CBI Wales used this as an argument in their claim that the business community should have a greater say in the planning and funding allocation decision-making process.<sup>12</sup> The WDA, seen as less prone to direct political pressures than the NAW, was therefore better placed to take the lead in managing these processes.

*WDA funding.* The WDA is to retain its role spearheading economic development throughout Wales, through its triple task of business support activities, asset management and place marketing. Business support activities are by far the largest of these tasks, eating up almost 80% of the WDA budget. However, it has to be noted that the WDA also receives some funds from a number of these activities, ranging from fees for services and training courses to holding shares in new companies for a certain period of time. These receipts are then put into other activities and are not supposed to be regarded as profit. It is difficult to ascertain at the moment exactly how much of the WDA's business support funds will be used on matched funding for EU funds, although it is likely to be over

50% until 2006-07. The key factor here will be how much matched funding can be raised from the private sector. Given the current economic climate, and the rather less positive experience with Private Finance Initiative projects in England recently, the sums that can be raised in this way are likely to be smaller than one would have hoped for. A second factor of uncertainty is introduced by the chance that the UK government might provide extra funds for special projects, e.g. which are seen to be in the UK's interest as a whole, and for projects which cross the English border. Despite a never-ending stream of demands by Plaid Cymru for additional UK government funds, both in the NAW and in Westminster, so far the UK Treasury has been very reluctant to go down that route. The 2002 comprehensive spending review has confirmed this policy, focussing on health, education, transport and fighting crime (Hardy, 2002), rather than regional development. Until 2005, additional money in that field is likely to be spent only on establishing English regions.

*Cardiff Bay Development.* The development of the Cardiff Bay area remains a special case. In order to bypass local resistance which threatened to undermine normal planning procedures in the late 1980s and early 1990s, the Conservative government decided to push through the development plans by a special Act of Parliament. The projects were to be conducted by the Cardiff Bay Development Corporation, created for this purpose and funded by the government through the Welsh Office. With most actual development tasks now completed, the Corporation has been dismantled and the day-to-day management of the bay area has passed to Cardiff County Council. However, because of the peculiarity of using parliamentary legislation in order to run an individual development project, the financial responsibility for its maintenance remains with the UK government. The funds, approximately £ 16m p.a., are channelled from the UK Treasury to Cardiff County Council via the NAW, but the NAW has no say in this despite the fact that its own building is located in the area.

*Welsh Tourist Board (WTB).* Tourism is one of the key industries in Wales. However, the very nature of tourism routinely puts it somewhat at odds with other economic development tasks. This is the reason why the WTB was not merged into the WDA despite the fact that its main tasks – business support, asset management, and place marketing – are very similar to the WDA's role. Out of a total allocation of just over £ 20m in 2001-02, rising to just under £ 22m p.a. by 2003-04, current expenditure for business support activities takes the lion's share, with just under £ 14m in 2001-02, rising to just over £ 16m by 2003-04. Much of this money will find its way to West Wales as matching funds for EU co-financed projects, as tourism is one of the priorities in the Objective 1 area planning documentation.

*Other Economic Development.* In 2001-02, there was a small but useful fund of approximately £ 1.6m p.a. reserved for unexpected expenditure, research and evaluation of economic development activities, and miscellaneous tasks such as statistical analyses and contributing to the funding of the Welsh European Centre, Wales' semi-official representation office in Brussels.

Table 4. NAW Economic Development Budget Plans 2001-05 (1000 £)

| <b>Task</b>   | <b>2001-02</b> | <b>2002-03</b> | <b>2003-04</b> | <b>2004-05</b> |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Regional Selective Assistance and Other Business Support (a)          | 58,775         | 65,053         | 71,028         | 71,028         |
| Information and Communication Technology Advice Infrastructure        | 0              | 8,500          | 10,000         | 10,000         |
| Pathway to Prosperity Fund (b)  | 29,143         | 24,293         | 22,064         | 22,064         |
| WDA (c)   | 192,999        | 198,104        | 202,127        | 202,127        |
| Cardiff Bay Development (d)   | 18,019         | 16,019         | 15,819         | 15,819         |
| Wales Tourist Board   | 20,386         | 20,536         | 21,890         | 21,890         |
| Other Economic Development Measures                                   | 1,663          | 1,880          | 1,675          | 1,675          |
| <b>Total NAW Spending on Economic Development</b>                     | <b>320,982</b> | <b>334,385</b> | <b>344,603</b> | <b>344,603</b> |
| ERDF  | 92,621         | 99,221         | 110,051        | 110,051        |
| ESF   | 33,000         | 58,000         | 58,000         | 58,000         |
| European Structural Funds Programme Support                           | 718            | 542            | 779            | 779            |
| FIFG  | 800            | 1,300          | 1,470          | 1,470          |
| EAGGF   | 8,100          | 1,200          | 12,400         | 12,400         |
| <b>Total EU Funding</b>   | <b>135,239</b> | <b>170,263</b> | <b>182,700</b> | <b>182,700</b> |
| <b>Grand Total NAW + EU Spending on Economic Development in Wales</b> | <b>456,221</b> | <b>504,648</b> | <b>527,303</b> | <b>527,303</b> |

(a) comprising Regional Selective Assistance, Exchange Risk Guarantees, Regional Development Grants, and Regional Enterprise Grants.

(b) Includes on average £ 19m Matched Funding for projects co-financed by the EU.

(c) From 2002-03 includes £ 1.8m rising to just under £ 1.9m Matched Funding under the WDA Structural Funds Partnership.

(d) Funds to be transferred to Cardiff County Council which has taken over the former Cardiff Bay Development Corporation.

Source: NAW, Budget 2002-03 to 2004-05 Draft Budget Proposals, Cardiff: NAW, 2001, pp. 13-14.

## **A Winning Wales?**

Having investigated the available funds for Welsh regional development, we now turn to the question of developing the appropriate policy contents on which to spend these funds. Until very recently, strategic economic development planning has been a very difficult and controversial task in Wales. The disagreements between the business community and the NAW over the nature of measures to be taken also transpired into the NAW's own deliberations, both in the plenary and in the Economic Development Committee. There were two distinct party-political angles to it: Labour's internal disagreements, and the confrontation between Plaid Cymru and Labour. Many of these debates are documented in detail elsewhere (e.g., Storer, 2001). Assembly members constantly were faced with analyses from the Civil Service about Wales' serious economic problems. Furthermore, having promised too many things to too many people in the devolution referendum campaign, devolutionists had raised public expectations to an astonishingly unrealistic level. Therefore, in its first two years of operating, the new NAW came under intense pressure to come up with coherent plans for the future of economic and social development in Wales. A first attempt, the National Economic Development Strategy (NEDS), published in 2000, fared little better than the Objective 1 Planning Documents. Both were essentially exercises in compromise. While this is not unusual in politics, compromises are only as good as the aims that can be achieved by making them, and the NEDS was found wanting by too many members of the Welsh polity, from businesses to voluntary sector organisations and politicians.

The Labour-Liberal coalition which came to power in October 2000 vowed to do better. After all, both parties share a more business-like approach to economic policy-making, which is more than could be said for Plaid Cymru, whose nationalist rhetoric more often than not gets in the way of sound calculating. The removal of the need to secure Plaid's agreement in the NAW for proposed actions stabilised the policy-making role of the Executive and increased its freedom of manoeuvre considerably.

In the referendum campaign, all three pro-devolution parties stressed that a NAW would be run openly and transparently, and would be willing to engage in policy learning from whatever best practice examples could be found within Europe in order to overcome the handicap of institutional inexperience. With regard to economic development planning, the Executive apparently did not feel any need to look further than England – or Whitehall, to be precise. In November 2001, the Executive provided a new planning paper, *A Wining Wales*, designed to serve as a general economic development strategy until 2010. Reading the text, one can hardly escape the conclusion that this paper was based on similar Regional Planning Guidance (RPG) documents which the English regions had to produce at that time under the Planning Guidance Note No. 11 (PPG 11), issued by the then UK Department of the Environment, Transport and the Regions in October 2000 after six months of consultation with actors involved in planning in the English regions (Elcock, 2003). Wales, obviously, was not consulted, as the Guidance Note was not supposed to be applicable there. However, the Welsh Executive saw following the PPG 11 approach as one way to

ensure Westminster's and Downing Street's support for the Welsh strategy. Thus, A Wining Wales follows PPG 11 guidelines very closely indeed. First, the document provides us with a Vision Statement for Wales, followed by an analysis of the state of the Welsh economy, and then proceeds to present ten Strategic Aims, each underpinned by a set of specific targets and measures to be taken by the NAW and other public bodies to achieve these.<sup>13</sup>

The Vision Statement reads: "To achieve a prosperous Welsh economy that is dynamic, inclusive and sustainable, based on competitive businesses with skilled, well-motivated people." (NAW, 2001:7). By and large, this vision statement sets a fairly realistic tone. It avoids hardly achievable boasts such as "The East Midlands will be the most progressive region in Europe..." (Elcock, 2003:51), while still conveying a sense of purpose that is hard to argue against in any way. Nevertheless, in the Economic Analysis section it becomes quite clear that the vision outlined above poses a considerable challenge. The need for economic restructuring requires a constant job creation effort, as the job losses in the traditional industries (about 200,000 in the last 30 years; NAW 2001:9) are often replaced with not very secure employment in volatile sectors such as retail services and call centres. However, the Executive sees Wales' considerable dependency on links with customers and investors from outside Wales as an opportunity rather than a problem, in particular because such links have already created benefits for some English regions. Wales, however, has yet to see sustainable tangible benefits on a larger scale. In terms of GDP per head, Wales has fallen further behind the UK average, from 84% in 1989 to 81% in 1999. Other regions which faced similar restructuring problems, such as the North East and the West Midlands, have managed to maintain their GDP/head position of about 90% of the UK average, while only Yorkshire & Humberside has seen a worse decline than Wales in that period, from 84% to 77% (NAW 2001:11). However, the Executive denies that this was due to a lower level of productivity in Wales as Welsh productivity levels remained close to the UK average. This analysis leads to a definition of the ten Strategic Aims and subsequent specific targets and measures. In addition, the document announces a forthcoming National Spatial Planning Framework to facilitate the economic development strategy, which has subsequently been published in March 2000. All targets are to be fulfilled by the end of the 10-year period (March 2010).

*Supporting Businesses.* Welsh GDP per head should rise to 90% of the UK average by 2010, with the ultimate aim of achieving parity with the UK average, and some 135,000 jobs should be created, using as much ERDF funds as possible for businesses who are prepared to create jobs in Wales. The new jobs target certainly sounds ambitious, and making such specific statements may come back to haunt the Executive. Remarkably, this section does not contain any statement about job retention – clearly a decision based on previous Welsh experiences about the futility of this idea. Nevertheless, this de-values the jobs target. Using European funds to maximum effect should in theory go without saying, but given the difficult experience with Plaid's demands for ERDF spending on social measures, it can be seen as an attempt by the Executive to take a more businesslike, long-term approach to sustainable development.

*Encouraging Innovation.* Here, the target is to increase Research and

<sup>12</sup> Interview, Confederation of British Industry (CBI) Wales, 2000.

<sup>13</sup> The text specifically mentions the WDA, the education quango Education and Learning in Wales (ELWa), the WTb and any other "sponsored bodies" (i.e. being subject to the NAW's overseeing function and receiving NAW funding). The document also states that it "must be reflected by UK Government Department and Agencies operating in Wales such as the Employment Service and the Department of Work and Pensions" (NAW 2001:7), but the NAW has no power to enforce this.

Development (R&D) expenditure by businesses to more than 1% of Welsh GDP, from currently just under 0.6%, mainly through expanding the use of the EU's existing SMART scheme, by boosting the number of 'incubator facilities' across Wales for innovative businesses, and by establishing a regional manufacturing centre of excellence. All these points are certainly difficult to disagree with, but very much run-of-the-mill compared to most British and other regions throughout the EU.

Concerning *Encouraging Entrepreneurship*, the NAW envisages to raise the number of Welsh businesses to achieve the UK average level of VAT-registered businesses per 10,000 people, not least through providing help for SME start-ups in the form of a new Small Loan Fund. The number of businesses per population is a very crude measurement of entrepreneurship, but in Wales so far both the business creation rate and the business failure rate are clearly worse than the UK average (NAW, 2001:34). Work is therefore needed on both ends. The focus on SME to develop indigenous businesses seems natural, but typically in Wales SME means employee numbers of just over 10 rather than just under 500.

In the energy and environment sectors, the aim is simply *Setting A Fresh Direction*, meaning that 10% of energy production should come from clean sources, using Wales' natural wind and water resources. However, the name of this aim is clearly misleading. The proposed measures are not setting any new direction but just help to continue a trend that has been present in the Welsh energy sector since the end of the coal era in the late 1980s. After the removal of the UK Government's temporary ban on gas-fired power stations, two of these are now going ahead in West Wales and one has been completed in January 2001 near Bristol and serving South Wales. Also, there is not going to be a major resurrection of coal in Wales: the possible resurrection of coal had been a motivating factor behind the temporary ban on gas-fired power stations, but the government admitted in the summer of 2000 that this policy has failed, and to extend the ban would have left the UK with a potential energy crisis. On the other hand, large-scale field trials of wind energy in the hills of Central Wales and along the West Wales coast had moved out of research into production as early as the mid-1990s. On trade matters, the Executive wishes Wales to be bold: *Establishing Wales In The World*. This translates into the targets of at least matching the UK export growth rate and attempting to ensure that private spending by tourists in Wales is going to increase by an average of 6% per year. Proposed measures include the development of an international trade strategy, offering better packages for attracting inward investment, and attracting tourists by providing special offers, including hosting major sports and cultural events. While the title of the aim is a return to the bad old days of hype with little substance, the aim clearly ties in with the rest of the economic development strategy. Routine place marketing is to continue, with, again, a strong emphasis on tourism. The NAW clearly wishes to off-load the responsibilities here to the WDA and the WTB, which in turn will receive somewhat greater funding (see above).

The relatively low skills base of the Welsh workforce necessitates a further development if the employment and business creation schemes mentioned above are to be achieved: *Making Wales A Learning Country*. The aims here are to reduce the proportion of adults of working age without any qualifications from 25%

<sup>14</sup> NVQs are the industrial equivalent to academic degrees, ranging from 1 (semi-skilled worker) to 5 (equivalent to University degree). NVQ 4 is the equivalent to having completed a degree programme at a Polytechnic or College of Further Education.

in 1996 to 10%, and to increase the proportion of adults of working age with a National Vocational Qualification (NVQ) Level 4<sup>14</sup> from 20% in 1996 to over 30%. This aim is certainly very welcome news in the former coal mining valleys, where areas with extremely high unemployment coincide with areas of low or inadequate skills within the workforce. To organise this education drive, a new semi-public agency with a very broad role in vocational training has been created, Education and Learning in Wales (ELWa). However, one should note the political trick used by the NAW of measuring success not against the present situation but against the 1996 figures – the last full year of Conservative government.

At any rate, deprived areas of Wales need extra support, with the aim of *Creating Strong Communities*. According to the Executive, the target should be that household disposable income increases to 95% of UK average, through the development of a poverty-combating programme with particular emphasis on social inclusion, and through sub-regional regeneration plans. The economics behind this idea are debatable: the disposable household income should rise to 95% of the UK average, while the GDP per head is to rise to only 90% of the UK average. So far, the gap is filled by spending ERDF money on subsidising local services in poor areas – thus indirectly increasing the disposable income there – but what about 2007 onwards, when the ERDF and ESF funds will have run out? This aim must be regarded as political rather than economic in nature. The real reason behind it is the inroads Plaid has made into the traditional Labour and Liberal strongholds in the poorer areas of Wales. With Plaid, churning out social demands at every opportunity and promising to deliver them as soon as they get the chance, Labour has to come up with a response in the second legislative period of the NAW.

The aim of *Improving Transport* was outlined in March 2001 in the Transport Framework for Wales (NAW, 2001c), section 3.1.3.: to develop a better co-ordinated and sustainable transport system to support local communities and the creation of a prosperous economy, through better maintenance and improvement of roads in all areas, the further development of the major ports and Cardiff Airport, and rail network upgrading, contributing to the UK government's target of moving 80% of all freight by rail. Major road infrastructure projects have been completed in both North and South Wales in the 1990s. So it is appropriate that this aim looks somewhat conservative. However, there are still no plans for a direct rail link between North and South Wales.

*Supporting Rural Wales* also must be regarded as a major issue, as over 75% of the Welsh territory must be regarded as rural (Carter and Griffiths, 1987). The targets for this aim were published in March 2001 in the Rural Development Plan for Wales 2000-2006 (NAW, 2001d), section 6.1.4.: a sustainable society – a population with a balanced age structure which recognises and nurtures indigenous cultures, living in thriving communities with access to public services which meet local needs and where people participate in the process of making decisions about their own future – and a sustainable economy which provides prosperity for all rural communities through increased economic activity, more employment opportunities, and higher incomes. These aims, though still without concrete figures attached, are to a large extent an admission of past failures. Labour's relations with rural communities have been strained to breaking point on seve-



ral occasions in the past, and it was not by chance that Agriculture Secretary Christine Gwyther was the first member of the first Welsh Executive to lose her job. Developments since, not least the foot-and-mouth disease in 2001, have still been difficult. The Coalition did realise that they had to take the rural agenda seriously.

Finally, the Executive also identified the need for *Promoting Information And Communication Technologies*. The target here is to increase the proportion of Welsh businesses using e-commerce to the UK average as measured by the DTI 'Connectivity Index' of the UK Department of Trade and Industry. So far, the NAW itself has certainly managed to set a splendid example, from internet access at each seat in the plenary chamber to making documents publicly available on the internet. But for all these initiatives, the crucial point will be how to make e-commerce financially viable for the businesses. The sector has seen a huge down-turn after its hyped-up launch less than five years ago, now the emphasis has to be on a more sustainable approach. Help and advice by the public sector is certainly welcome, but the internet is beyond anyone's control, and there are limits to what the NAW can do. After all, the retention of qualified personnel can only be achieved if the proper jobs are available. Call Centres are not a high-tech business.

## **Conclusions**

In Wales, the core element of devolution is the power to make decisions on a regional economic development strategy. On the formal side, Welsh political actors have certainly got most of what they wanted, even though the financial dependence on Westminster and Whitehall is still obvious. Implementing the new institutional framework, Wales has initially run into a root problem of regional mobilisation: though ostensibly purely a meritocratic process, it is – in Gary Marks' terms – the resource 'access to authoritative decision-making' which decides whether a particular project is approved or rejected. A side effect of this is that projects backed by that resource need not be particularly viable in order to be approved. One indicator for this is the project's self-sufficiency in the long run, an area where Wales has encountered a number of severe problems. The decision to use much of the current Objective 1 funds on projects which are not likely to become self-sufficient prolongs this problem and is a highly questionable use of the funds. After all, the funds are designed to initiate a process of sustainable development, not as plugs for holes in a region's budget.

In the end, the success of Wales' economic development strategy largely depends on the appropriateness of the development activities. While widespread consultations within the communities concerned are valuable, the ultimate criterion of success for co-operation activities is actually to get things done. Critics, such as the Conservatives, argue that the most important incentive for both local actors and the business community is to obtain cash from Europe. It is true that many EU grants depend on the existence of regional networks capable of implementing the envisaged projects, and delivering the desired results. It is also true that the mobilisation activities only make sense if in the end they become relatively self-sufficient in financial terms and generate benefits for those

involved. But access to grants cannot and should not be the only rationale for setting up projects. A learning process is required on both the public and the private side if co-operation is to be established. Public actors need to understand that if they want private actors to get involved and put up private money for public projects, businesses actually need to have a say in planning and decision-making procedures. The same goes for feasible bids for EU funds. On the other hand, the business community needs to understand more clearly that public national and EU funds are not a cow to be milked to death for private gain – otherwise public actors will rightfully remain unwilling to let private actors in on decision-making processes. Business leaders, just as politicians, need to realise that obtaining grants ought not to be an end in itself. High eligibility is not something to celebrate but an indication of previous failure to succeed.

The Labour-Liberal Welsh Executive pledged to make use of Welsh private actors' willingness to become more closely involved in all aspects of the regional development process. Motivated – among other things – by the wish to provide room for more inclusive consultation, co-operation and decision-making, the changes that are now being implemented go beyond a change in business practices. The key element of the changes is the central role of the NAW. Whether these new arrangements will stand the test of time will depend on how fast a new culture of enhanced co-operation among all actors in the field of economic development can be implemented, and how efficient the new arrangements, dependent as they are on the goodwill of these actors, are going to work. We are now in a key period in that respect, until 2006: probably for the last time, significant amounts of EU money are available to large parts of Wales.

The new strategic approach as set out in the A Winning Wales planning document offers a chance to remedy this situation. Finally the Welsh Executive has come out into the open with a long-term strategy that goes beyond the hastily compiled stop-gap approach adopted in producing the Objective 1 application documents and the initial National Economic Development Strategy in 1999-2000. Of particular importance during the second legislative period, which has just begun in May 2003, will be whether the NAW is really going to be able to provide the sort of leadership set out in this new economic development strategy: setting clearly defined targets but not proscribing marching orders, encouraging but not interfering in implementation strategies, facilitating but not steering projects with too heavy a hand. While this is cause for optimism with regard to the policy style to be adopted by the NAW, one has to bear in mind that economic development will remain a major task in Wales for decades rather than years: A Winning Wales does contain only a single target – at least matching the UK export growth rate – in which the NAW aims to ensure that Wales should perform better than the UK average.

The 2003 elections have provided Labour with a wafer-thin absolute majority in the NAW. First Secretary Morgan and his team now have a free hand in shaping Wales' development policies. If Labour keeps its promise to continue the trends set since October 2000, it is likely that the Liberals will lend a hand of support if and when required. Plaid Cymru's nationalists, on the other hand, with their concept of socio-cultural 'self government of Wales', effectively to be paid for by accepting long-term economic under-development, have suffered a massive elec-

toral set-back. The Conservatives gained some points by staunchly supporting the views of the business community, as per usual – which, by the way, frees the party from creating alternative development concepts of their own. In the long run, though, openness and inclusivity in the decision-making processes and implementations strategies are going to be the decisive factors in Wales' regional mobilisation efforts.

External representation of Wales' interests within the overall political system of the UK is of crucial importance, not least because of Wales' dependency on London in terms of framework legislation and financial provisions. While the Concordat agreements, created shortly after the establishment of the NAW, provide a framework for all concerned, the present arrangements fall short of legal guarantees. Until recently, the full-time Secretary of State was the focal point through whom both the NAW and the UK government could channel the practical issues. This arrangement worked reasonably satisfactorily, not least because Labour was in office in both London and Cardiff. The new arrangements, with a Secretary of State for Constitutional Affairs, and a part-time Secretary of State for Wales, leave a lot of practical questions unanswered as yet, especially in terms of formal rights and responsibilities. A key test may come – possibly only several years from now – when different political parties are in power in London and Cardiff. Yet even now a formalisation of the current arrangements, possibly in an Amendment to the Government of Wales Act, 1998, would be most welcome in order to clarify key issues of responsibilities and procedures in the interaction between the Welsh and the UK systems.

The Welsh devolution case is certainly not unique. With regard to practical political management and policy-making processes, there is always Scotland as the bigger Celtic brother to look up to. Across Europe, we already see an increasing keenness among regions to learn from best practice elsewhere. Welsh political actors are very much part of this trend, and are quite proactive in terms of policy learning, not least through Wales' involvement in the "Four Motors" Initiative,<sup>15</sup> as an associate member. Further partnerships exist with Irish and Dutch regions and local authorities. However, in most of these partnerships, Wales must be regarded as the "junior partner", eager to learn but as yet with little to contribute.

From an academic point of view, the Welsh case nevertheless offers a few interesting insights. First and foremost, the lesson from Wales is that devolution can be achieved even without significant public support, as long as the political elites are determined enough to go through with it, and as long as the state in question is prepared to support these regional efforts. Secondly, practical devolution steps are resource-limited. State functions need to be maintained during and after devolution, and the devolving of powers and functions needs to come either with the right to utilise regional resources as seen fit by the new regional institutions, or with certain financial guarantees and commitments on the part of the state's government. If the latter version is chosen, as is the case regarding Wales' block grant, the devolution model is of necessity a limited one, until perhaps at some later date political demand for a reassessment of the whole devolution scheme gains enough momentum to press for further major reforms. In Wales we are still at least one legislative period away from such a juncture. Finally, practical devolution only occurs when the new institutions are not only

<sup>15</sup> *Comprising Baden-Württemberg, Lombardy, Rhône-Alpes, and Catalonia.*

in existence but are actually capable of taking over the functions bestowed upon them. It has taken the National Assembly for Wales about eighteen months, from May 1999 to October 2000, to reach this point. Perhaps a more speedy progress would have been possible if the initial electoral mathematics and the resulting lack of a working majority in the NAW would not have militated against this. Nevertheless, any new institutions need time to experiment with the new applicable legislative and administrative rules, to establish suitable working practices, and to recruit the required qualified personnel. In such circumstances virtually everybody involved is new to the job, even if some may have worked in similar positions elsewhere.<sup>16</sup> In all, one has to expect a settling-in period of at least one, possibly two legislative periods. Wales has made remarkable progress since October 2000, and A Winning Wales can be regarded as a major step in the right direction. Yet the process of filling the abstract goal of devolution with practical political life in the society is likely to remain an on-going task for some time to come.

<sup>16</sup> Typical examples here would be the West German politicians and administration personnel recruited after German unification for the task of establishing the institutional landscape in the new Eastern Länder.

### **Riferimenti bibliografici**

- Balme, R. (ed.), 1996, *Les Politiques du Neo-Regionalisme*, Paris: Economica.
- British Broadcasting Corporation (BBC) (eds.), 2003, Election Results 2003, BBC web site, <http://www.bbc.co.uk/vote2003>
- Carter, H. and H. M. Griffiths (eds.), 1987, *National Atlas of Wales*, Cardiff: University of Wales Press.
- Elcock, H., 2003, 'Network, Centres and Peripheries: Strategic Planning in a European State', *Regional and Federal Studies*, vol. 13, n. 3, pp. 44-65
- European Commission, 1994, *EC Structural Funds: Rural Wales - Objective 5b Single Planning Document 1994 - 1999*, Luxembourg: Office for Official Publications.
- Hardy, J., 2002, '£ 2.5bn A Minute', *Daily Mirror*, 16 July, pp. 6-7.
- Hooghe, L., and G. Marks, 2001, *Multi-Level Governance and European Integration*, Oxford: Rowman & Littlefield.
- House of Commons, 1997, *A Voice for Wales. The Government's proposals for a Welsh Assembly*, Cm 3781, London: HMSO.
- Jeffery, C. and R. Palmer, 2000, 'Das Vereinigte Königreich – Devolution und Verfassungsreform', in: H. Förster et al. (eds.), *Jahrbuch des Föderalismus 2000*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, pp. 321-339.
- Kohler-Koch, B. et al. (eds.), 1998, *Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration*, Opladen: Leske+Budrich
- Krämer, R. (ed.), 1998, *Regionen in der Europäischen Union*, Berlin: Berliner Debatte Wissenschaftsverlag.
- Lang, M., 2001, 'Working within a Strategic Vacuum', in: J. B. Jones and J. Osmond (eds.), *Inclusive Government and Party Management*, Cardiff: Institute for Welsh Affairs and Welsh Governance Centre.
- Loughlin, J., 2001, *Subnational Democracy in the European Union*, Oxford: Oxford University Press.
- Loughlin, J. and J. Mathias, 1996, 'Mobilisations et coopérations régionales au Royaume-Uni', in: R. Balme (ed.), *Les Politiques du Neo-Regionalisme*, Paris: Economica, pp. 169-205.
- Loughlin, J., J. Mathias et al., 1998, 'Regionale Mobilisierung in Wales und Katalonien: Eine Vergleichende Analyse', in: B. Kohler-Koch (ed.), *Interaktive Politik in Europa: Regionen im Netzwerk der Integration*. Opladen:

Leske+Budrich, pp. 182-228.

Loughlin, J., J. Mathias and A. Reilly, 1998, 'Mobilisation régionale et échange politique aux Pas-de-Galles et dans les West Midlands', in B. Jouve and E. Negrier (eds.), *Que gouvernement les régions?*, Paris: L'Harmattan, pp. 135-59.

Marks, G., 1996, 'An Actor-Centred Approach to Multilevel Governance', *Regional and Federal Studies*, Vol. 6, No. 2, pp. 20-38.

Mathias, J., 1998, 'Structural Change, Political Re-alignment and Shifting Identities: the Emergence of Wales and Saxony as Modern Regions in Europe', in: F. Engelstad et al.(eds.), *Regional Cultures, Comparative Social Research Yearbook*, Vol. 17, Stamford, CT and London: JAI Press, pp. 65-103.

Mathias, J., 2000, 'Wales als assoziiertes Mitglied der "Vier Motoren"', in: T. Fischer and S. Frech (eds.), *Baden-Württemberg und seine Partnerregionen*, Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag.

Morgan, K., and E. Roberts, 1993, *The Democratic Deficit: A Guide to Quangoland*, Papers in Planning Research No. 144, Cardiff: University of Wales, Cardiff.

National Assembly for Wales, 2000, *Building a Better Wales Together*, Cardiff: NAW.

National Assembly for Wales, 2000, *Putting Wales First: A Partnership for the People of Wales*, Cardiff: NAW

National Assembly for Wales, 2001, *A Winning Wales. The National Economic Strategy of the Government of the National Assembly for Wales*, Cardiff: NAW.

National Assembly for Wales, 2001a, *Budget 2002-2003 to 2004-2005 Draft Budget Proposals*, Cardiff:NAW.

National Assembly for Wales, 2001b, *Commissioning Paper for the 2001 Budget Planning Round*, Cardiff: NAW.

National Assembly for Wales, 2001c, *The Transport Framework for Wales*, Cardiff: NAW.

National Assembly for Wales, 2001d, *Rural Development Plan for Wales 2000-2006*, Cardiff: NAW.

Poirier, J., 2001, *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective*, London: The Constitution Unit, University College London.

Storer, A., 2001, 'Confrontation and Consensus: The Economic Development Committee', in: J. B. Jones and J. Osmond (eds.), *Inclusive Government and Party Management*, Cardiff: Institute for Welsh Affairs

Welsh Office (eds.), 1994, *The Government's Expenditure Plans 1994-95 to 1996-97*, Cm. 2515, London: HMSO.

Dr. Jörg Mathias, PhD (Cardiff 2000), is lecturer in European Politics, Aston University, Birmingham (UK). Academic Secretary of the ECPR Standing Group on Regionalism

([J.Mathias@aston.ac.uk](mailto:J.Mathias@aston.ac.uk))

Dieter Eissel

## Globalisation and Local Governance

Borderline

### Preface

The topic seems to entail a contradiction, because global and local affairs are the very far away edges of the political agenda levels. Nevertheless, I like to stress the notion that some, of course not all, global processes have local impacts and could be influenced to some extent by local activities. Even if we may not totally agree to the far reaching outlook of Claude Fussler a manager of Dow-Chemical, who argued that the future will be shaped by TNC, by localities and citizens' movements, there is some truth in it (cit. Frankfurter Rundschau-Dokumentation 25.11.1996). Nearly the whole life of citizens is affected at the local level, where people live and work and are confronted even with global events. This is, above all, true and known in the case of environmental policies labelled under the vision of thinking globally and acting locally. In addition, I am convinced that local governance will play an increasing role in future when being confronted with the wide range of uncertainties caused by unemployment, poverty, xeno-phobia under conditions of a globalisation phase which is significantly shaped in the spirit of neo-liberalism. Despite these increasing challenges at the local level, we should not neglect the still existing and ongoing important role of the nation states and increasing significance of world-wide organisations and regulations.

Regarding judgements about globalisation we find the most controversial positions. While for example the governments of the G7-states see globalisation in connection with more prosperity (see communiqué of the G7-meeting in Lyon 1996, in "Spiegel", number 39/96, p. 84), others rather stress the erosion of prosperity and the endanger-

ment of democracy (Martin and Schumann 1996, p. 172). With the words of a critical opponent: "The right to a human being-worthy existence, to social security and to an intact environment is sacrificed on the altar of the ideology of free trade, of monetarism and of neo-liberalism" (Boxberger and Klimenta 1998, p. 50). Activists and globalisation opponents speak in this connection of a globalisation of poverty (Lindert and Williamson 2001). Before discussing possible outcomes and issues at the local level, let's rethink, what this iridescent word globalisation could mean.

### Various dimensions of globalisation

The process of globalisation describes the increase and compression of world-wide economic and social relations, its causes and consequences. The different attitudes toward and multi-dimension of globalisation can be recognized also in the different views of the specialized sciences and might provide in our context an idea on whether and how the localities are touched:

Economists analyse the world-wide scattering of finance-, goods-, service- and job markets and a new international division of labour and subsequently also new migration movements from the poorer into the richer countries.

Political science deprecates the loss of the nation state's control in view of unfettered movements of capital and trans-national companies (TNC), acting globally with the political help of deregulation, mainly executed by World Bank, IMF and WTO. Other supranational institutions as for instance the European Union are understood as a necessary

reaction to this development and also as an opportunity to re-win - to some extent - political capacity of rule setting lost by the nation states. Political scientists not only focus on these institutional frameworks of a multilevel government, but in addition on the governance concept including the civil society into the decision-making process.

Under politico-cultural aspects, in particular, we find complaints on the standardisation of consumption styles and languages through the predominant American way of life ("McWorld") and Internet communication. Some of us favour these developments as a path to world-wide understanding of each other in a world, where the youth have more in common than decades before; others criticise these penetrations leading to harmful reactions like religious fundamentalism, xenophobia, partly pushed by uncertainties, noticed as intensified demarcation and identity search.

Ecologists warn of overloading our ecological systems by pollution, crossing national borders and demanding global conventions (like the "earth summit" of Rio 1992 and subsequent conferences like the one in Kyoto). These conventions aim at protecting against a further contamination of the oceans, against climatic changes by CO<sub>2</sub>-emissions and insist on a global concept of "sustainability" and indulgence of resources. Despite the demand for international conventions, however, environmental policy is very strongly dependent on a local conversion.

Theologians and philosophers discuss developing intercultural world ethics and universal human rights, which are arranged first of all by non governmental organisations as "watch dogs", which even authoritarian nation states because of the Internet can hardly obstruct. So far we may speak of a global knowledge and/or information society.

Lawyers stress the erosion of the national sovereignty and develop a world interior right (see e.g. the mechanism of the international Court of Justice). Last but not least scientific questions concerning security and peace provoked by new global developments like terrorist attacks of civilian groups and in many cases of local war lords, which are not based any longer on the fact that wars are organized by nation states. This led among other things

to the fact that multinational military employments on the basis of UN resolutions played a greater role and that the USA (after decay of the Soviet empire the remaining super-power) as a "world police" became active.

Despite the multi-dimensions of globalisation processes the world-economic trends are surely of outstanding importance and also the main impulse forces behind the other manifestations. That's why we should focus on the global economic aspects.

Concerning the political levels, all these aspects do not look like having so much to do with local governance, nevertheless, there are many impacts at this level urging people to react. This is above all true in the case of global economic developments confronting not only nation states and regions but even municipalities with deregulated world markets and open borders, creating a harder competition to attract the volatile capital by offering better locations for investment and production. In the current debate on competitive locations factors, globalisation is being used as a means of pressurising workers into conceding wage cuts and reduction in social provision. The impression is thereby given that, by foregoing wage increases and reducing social benefits, jobs can be secured. Not only trade unions serve as scapegoats, but also the welfare and interventionist state that seeks to influence the economic cycle and which is committed to social fairness. Instead of this, the state is supposed to provide even greater relief for business. Redistribution from below to above and a growing disparity between the rich and the poor are cynically lauded as economic and social blessings. In view of the dramatic deterioration of job opportunities on the labour market and the fear of long-term unemployment, this debate under perspective of market dogmatism is clearly having a marked effect, and on terms which are dictated by the preferences of capital.

These neo-liberal strategies executed by the majority of the political class have harmful impacts at the local level, which is confronted with the thread of a breaking social contract among its citizenry. The widening gap between the rich and the poor, a growing number of jobless people, among them a lot of the young generation, problems of integra-

tion concerning a rising number of immigrants nearly overload the capacity to react. This is the more true, when facing the downfall of local finances due to tax reduction laws passed by the central government/parliament.

These harmful issues are publicly discussed and perceived as inevitable effects of globalisation, which we are urged to tolerate when aiming at economic recovery and regaining higher rates of employment again. Market dogmatists want us to believe that there is no alternative. We should deeply doubt this credo. Firstly, we should reject these false strategies, being obviously not capable to surmount the economic crisis by supply-side means. Wage restraints have not paid off nor do cuts in public expenditures. Just the opposite, the weakening of domestic demand is the Achilles heel of the economic cycle. Secondly, we should become aware of current global structures and developments being results of political decisions (mainly by GATT/WTO, World Bank and IMF), which therefore could be changed again toward a more tolerable path. Thirdly, we should untie globalisation from its negative notion by pointing out that in the aftermath of world war II the idea and concept of global organisations were addressed to a peaceful world and to financial support for those countries facing a current deficit crisis in a spirit of solidarity.

### ***Causes of the current neo-liberal phase of globalisation***

If we move backwards to the starting point of the current phase of globalisation, we should become aware of the fact that the impact for the present phase of globalisation is pushed by reaction to a profound economic crisis of the so-called Fordism (including mass production by assembly-line technology, high growth rates, rising wages, acceptance of the trade unions, development of the welfare state and an intervention state in the spirit of Keynes).

This crisis is rooted in lower development rates of GNP in the early seventies in most Western countries because of a hitherto reached level of supply in many market segments meeting the decelerated

post-war demand. This downward demand-side was worsened in the seventies by dramatic impacts of the first oil crisis. The price increase of the OPEC countries in the middle of the 70's led to rapid break-downs in the consumption and intensified the so-called stagflation (stagnation with simultaneous inflation). An additional inflation load hit the USA as "engine of the world economy" developing in connection with the Viet Nam war. This wave of price increases determined then together with other factors the end of the so-called "Brettonwood system" of fixed currency exchange-rates.

This profound currency crisis entailed a change of the economic policy, leading to the first wave of a world-wide liberalisation of the finance markets and confronted the nation states and the export-oriented companies with the new situation that the currency exchange-rates were now formed on the capital markets. The reaction of the TNC to the changed situation of competition and new uncertainties of currencies and, additionally, the political answer of the US government introduced the end of Fordism and led to the new market dogmatism or economic ideology of the supply-side and its idols like Milton Friedman (1962) and his Chicago school. Cutting back the welfare state, privatisation of public enterprises, deregulation, and minimising production costs through wage and tax reduction were considered from now on as adequate strategies to surmount the crisis.

The key economic actors since the mid eighties became the TNC, which could obtain substantial cost savings by world-wide outsourcing. At this point we need to consider another dimension of globalisation. Key economic players are increasingly able to escape any form of political control. A purely national framework of tax as well as environmental regulations will invariably fail if the players assess the costs and risks as too high and instead take advantage of their "exit" options. Preventing this scenario would be the task of international negotiations - started by the economically powerful G-7 countries and supported by the EU and OECD - committed to global standards, but attempts to institute such a global regime remained very tentative.

Of course, other factors have to be taken into



account, when looking at the enormous move forwards of globalisation in the nineties. One has to be seen in the rapid technological change having engendered ever higher productivity even in the service sector, which was hitherto seen as a safe haven for the technologically affluent workers in the industry. This technological progress focuses on widespread introduction and use of microelectronics, which drive developments in information processing and communication in all fields of activity, yielding new organisational and production concepts for the production and sale of goods and services. Not only have telecommunications been improved: material transportation systems have also become better, and – most significantly – faster. This has "shrunk" the world, cutting the cost of overcoming distance. Some scientists want us to believe that because of this form of global economy instead of a national one, and because time and space are evaporating, any importance of locations is pushed aside (Altwater 1995). I have some doubts on this understanding and outlook of a "footless world economy and the end of geography", because I still recognise that even the volatile TNC as most important global players put emphasis on a detailed structure of institutional environment for their investments and settlements like infrastructure, well trained workforce, scientific institutions etc. following their specific production line. Some even argue that the diversity of culture will play a more eminent role in future. "As all markets are local due to their diversity of culture and mentality and as diversification of markets will increase with higher socio-economic standards, the global players will have to respond to the challenges of increasing diversification. Globalisation necessarily does not lead to a world of uniformity. And coming decades may demonstrate that focusing business activities on an attractive regional market will turn out to be more profitable than acting globally" (Möller 2000).

Another factor for the rapid augmentation of globalisation processes and its present neo-liberal character has to be seen, additionally, in the collapse of socialist countries enabling a phase of factual globalisation now seizing not only the Western industrialised states but the whole world, and pre-

sending us new competitors with low wage scales in the neighbourhood. Political change has resulted in the democratic transformation of Eastern-bloc countries and their entry into the world market. Moreover, steps taken in many other countries to eliminate trade barriers and deregulate the economy have prepared the ground for change. They include international agreements promoting free trade, providing political and legal protection for economic cooperation, and thus world-wide integration. International institutions like the European Union (EU), the Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), the International Monetary Fund (IMF), the World Trade Organisation (WTO) and international treaties should be mentioned in this context.

These technological and political developments have raised globalisation of the economy – to some extent a steady process – to new levels and lent it a hitherto unknown impetus.

The root causes of economic globalisation include therefore:

- progressive liberalisation of world trade
- the enormous expansion of global communication networks
- the removal of all barriers to and controls on the transfer of capital
- the very low cost of overcoming geographical distances.

These causal factors operate mainly in one and the same direction - they remove existing geo-graphical, socio-cultural and political boundaries and make the world a stage on which global players can operate. This increases competition among companies and locations.

Not only the nation states but also regions and municipalities started a competition of cost reduction, in order to offer the most favourable location factors to global players, which Paul Krugman describes as a "dangerous obsession" leading in the end to harmful results on welfare (Krugman 1994). IMF and World Bank in this context favoured a strategy of "structural adjustments" put in the so-called Washington consensus of 1990, imposing substantial constraints on the countries affected by a debt crisis. These countries were put under pressure toward improving future interna-

tional solvency by dismantling subsidy, by orientation toward export and toward liberalisation of the capital entrances, thereby facilitating in the long run also the entrance of the TNC to their markets. "This new form of the economic and political rule (...) subjugates humans and governments by the apparently neutral play of the market forces" (Chossudovsky 2002, p. 43) and limits increasingly the possibility of these countries of developing their national economies independently.

On the whole, the new politico-economic strategies since the mid seventies have spurred world economic integration and the international division of labour. Market opportunities have increased, but competition is growing, too. Even areas of the economy with a purely local or regional orientation also face stronger competition, indirectly, for global players and local enterprises compete for the same labour in the marketplace. Therefore this form of the economic globalisation highlights a shift of decisions from the state to the market (Varwick 2000, p. 137).

The present globalisation phase is thus connected to a radical change and new uncertainties. Nevertheless, there is no other way and alternative than to undertake the attempt compensating this tendency to some extent by re-winning political control over economic processes by both global and local activities augmented by the perspective of the governance concept. All should react to these new challenges in a most comprehensive way not only behaving like victims and objects but as aware participants of the process influencing it as far as possible. There are some circumstances giving opportunities, which should be made use of.

### ***Challenges and responses at the local level***

In view of the ongoing process of the "third industrial revolution" and the associated uncertainties under global conditions, it is not surprising that the future is a subject that raises a lot of emotions and many fears. It seems clear, some will be the winners and many will lose much, especially their accustomed security. Nevertheless, there are besides many risks also opportunities to handle the

problems in a more appropriate way.

Local governments can and must work to counteract the threatening global division of the labour market and, potentially, the division of the local population in losers and winners. Society will face the fundamental question of how willing it is to accept inequality, to what extent deregulation prepares the way for a low-wage sector and working poor, that is to say, how acceptable Anglo-American conditions are or should be rejected. The issue is what society can and wants to afford in not pursuing this course to its radical end. A public debate about the future of welfare and levels of redistribution is thus on the agenda before deciding on privatisation and reducing social benefits. The tasks of the municipality are becoming more complex. It faces new risks, because, for example, preventive approaches that seek to socially stabilise and integrate people who have already been excluded from the primary labour market make greater claims on the city as mediator and coordinator of processes. Many municipalities are already active in these fields, like building up a second publicly subsidised labour market, but the need for action is still urgent and growing, making heavy strategic, conceptual, instrumental, and organisational demands on local authorities.

Despite all problems, cities are often innovators, in other words, city government can make a vital contribution to the further development of employment and the environmentally aware society. Experiences have shown that far-reaching reforms grow from small local innovations, and are not developed centrally as great, uniform designs (Henckel et al. 1999). Cities have always been the source of social and technical innovation: they are the focus of change; they provide the technical infrastructure for settlements; they encompass the social capital and science environment appropriate to the needs of the companies. On the other hand any correlation between the quality of life in the city and the dynamics and prosperity of companies in an urban setting is apparently being lost. Even if companies are doing well, this does not necessarily mean that the city and its residents benefit. That's why the towns have to deal with the "remains" sloughed off by industry. They were

demanding to prevent rising criminality connected to some extent with an increase in drop outs and modernisation losers, mainly among the young generation without any hope for a sustainable future concerning job opportunities and acceptable living standards.

For a number of reasons, cities, therefore, play a particularly important role in the context of global competition.

### ***New tasks of municipalities***

Because municipalities are particularly strongly affected by global changes in work, they have to take action – regardless of whether they are formally responsible for labour market policy, or whether they are qualified to act or have the tools and funds to do so. Unemployment and the concentration of the social problems engender at the local level the actual demands of counterstrategies. Cities and towns have not been able to walk away from this task. Labour-market and employment policy will therefore remain within the scope of municipal government action in the long run – not only in the "pioneering communities" – and will become more rather than less important at this level. More and more cities are reacting by institutionalising and integrating economic, employment, and labour-market and specific vocational training policy in the form of a municipal department, division, or office. These new tasks are sometimes pushed by regional or central state programmes addressing with priority - in the case of Germany and the EU, too, - projects toward disadvantaged young people like immigrants with poor language competencies, low education level and drop outs and toward reintegration of mothers to the labour market after parental leave. In a number of cases these actions are executed in a public-private partnership or a broad collaboration between the local or regional labour office, schools, private companies and the chamber of industry and commerce and non-profit or so-called third sector organisations, already working in this field.

Although the national level predominates in the combat against unemployment and poverty, the local government level has become more impor-

tant. The burden on local government arises particularly because social assistance has to assume the function of basic material support, and the demands made on the welfare infrastructure have increased through the consequences of poverty. Current demands to combat unemployment-related poverty, too, are primarily directed at local government. If structural overload through the poverty problem is to be avoided, the framework conditions for local government action need to be improved. At the same time, the development and implementation of an overall concept of "urban development for social balance" is needed to prevent a concentration of disadvantaged population groups in disadvantaged neighbourhoods and to establish equivalent living conditions throughout the city (Hanesch 2001).

In seeking to define the scope for local government action with regard to the future of work in the city, it should be remembered, of course, that municipalities are only one of many actors in the field. Additionally, it should also be remembered that local government is not a homogeneous actor. It is differentiated into a multiplicity of departments and agencies pursuing different aims, which often makes integrated and coordinated policy difficult. Moreover, municipal governments can neither decisively influence the causes of unemployment, nor can they change them. For this reason, the objective at the local level can and may not be exclusively to reduce unemployment but rather to cope with it, which is more than a semantic nicety. It includes training opportunities and publicly financed labour market mainly addressed to the losers of modernisation and globalisation processes to avoid social exclusion. This might be expensive, but in the end absence of support for these people is expensive, too, when looking at rising delinquencies of unemployed youth etc.

To gain a higher performance to match these new challenges local authorities need to engage citizens, not only for meeting a higher acceptance of measures, but also to enlarge the potential of policy steering capacity by taking the knowledge and activities of the residents on board. Secondly, the local authorities need an appropriate financial backing on its own or in other words auto-

mously available resources. Concerning this condition, we find ourselves in a more or less extremely unhealthy situation. Concerning the matter of total public financing we are confronted with the depressing fact, that, for example in Germany, we have to match double problems: on the one hand a dramatic increase of public debt and on the other hand falling tax receipts. Of course, one part of the problem can be traced back in the case of Germany to the costs of unification, but the core effect is due to a tax policy in the spirit of neo-liberalism. This had and has in the end catastrophic impacts on the local finances. In Germany a lot of towns are nearly insolvent, because of federal parliament and government passed tax laws for the sake of companies, leading to a harsh downfall of local tax receipts.

In general, we have to deal with the fact, that with the progressive liberalisation of the world markets, not only Germany, but nearly all states lost not only important control possibilities (for instance on capital traffic), but more and more also public incomes (by tax evasion and reducing taxation of enterprises) and thereby moved into a public financial crisis.

But even under worsened financial conditions we have no other choice than to engage the public aware and responsible citizens in order to fight the problems and improve future conditions of life and not surrendering to given circumstances. Therefore this concept aims at citizens' participation being the core of local governance.

### ***Establishing social consensus and concerted actions***

The capacity to shape trends within an open, pluralistic society crucially depends on a far-reaching consensus on behavioural rules and on clear goals for political actions supported by a stable majority in the spirit of solidarity. What society therefore needs in order to effect a radical change in course is a basic underlying consensus on the behavioural rules for a more sustainable form of development concerning living standards and nature protection. Therefore it is necessary that both individuals and key social groups must develop a sense of respon-

sibility for society and its environment, and must act on that basis in their everyday actions. One of the most important tasks in the future will be to foster awareness of the need for change of labour participation and organisation and for a change in consumption patterns and needs. What is needed, is a common awareness that every individual is not free of responsibility facing societal problems, even if they are presented and partially perceived as quasi-natural forces of globalisation. To develop clear objectives, especially quality targets for policy action, traditional economic, legal and administrative structures are too limited tools. They should be modified accordingly toward a process involving radical changes in production and consumption patterns, including the attitudes and behavioural patterns, on which these changes depend. The only way to gain success is through concerted action on the part of all citizens. Democracy in this sense encompasses more than formal institutionalisation and covers legitimacy, which is not only achieved through periodic votes of the electorate. To be more effective we need structures of civic society like those which have been well analysed in the case of Italy by Robert D. Putnam in his famous publication *Making democracy work* (Putnam 1993). His empirical work concerning the issues of communitarianism goes along with Michael Walzer's theoretical approach. He suggested that "interest in public issues and devotion to public causes are the key signs of civic virtue" (Walzer 1991). But we have to accept that citizens in the civic community are not required to be altruists. A civic society can be built up without people being selfless saints. "The dichotomy between self-interest and altruism can easily be overdrawn, for no mortal, and no successful society, can renounce the powerful motivation of self-interest" (Putnam 1993, p. 88).

This objective of local governance, which aims at citizens' participation is not easily to be reached, because it needs not only aware but also free activity of the citizen engaging in public affairs. The more the citizens have the opportunity to discuss strategies publicly and help countermeasures coming into being, the better the society is able to meet the challenges. Participation therefore is a

key issue (Walzer 1995, Krymlicka/Wayne 1995). We need well informed and committed citizens involving in political decision-making processes in a lively and united democracy. Democratic values must be more firmly ingrained and civil involvement promoted. Decision-making structures must become more transparent, efficient and open to public participation.

Therefore, firstly, the quality of political leadership must be improved. Part of our effort entails developing qualification systems for political leadership with a rising responsibility concerning the new challenges and a clear accountability in a strong civil society. This civil society must, on the other hand, develop and maintain a high understanding of the profits of safeguarding solidarity among citizens as core element of a democratic culture. Therefore we have to count on different attitudes and cultures being helpful for necessary or vice versa blocking destructive activities of citizens.

Thus, we should support by closer collaboration in an integrated Europe experiences which best help to promote a broad democratic culture and social consensus, not only in order to improve the overall steering capacity, but safeguard a stable and peaceful living together of citizens against the harmful impacts of global processes in the spirit of neo-liberalism.

### **Bibliography:**

Altwater, E. (1995), "Wettlauf ohne Sieger, Politische Gestaltung im Zeitalter der Geo-Ökonomie", *Blätter für deutsche und internationale Politik*, Heft 2, pp. 192-202.

Boxberger, G. and Klimenta, H. (1998), *Die 10 Globalisierungslügen, Alternativen zur All-macht des Marktes*, 2. Aufl., München.

Chossudovsky, M. (2002), *Global brutal, Der entfesselte Weltbandel, die Ar-mut, der Krieg*, Frankfurt/M.

Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, The University of Chicago Press, Chicago/London [new ed. 1982].

Hanesch, W. (2001), "Poverty and Integration at the Local Level", *German Journal of Urban Studies*, Vol. 40, No. 1.

Henckel, D., Eberling, M. and Grabow, B. (1999), *The Future of Work in the City, Summary of the institute's publication: Zukunft der Arbeit in der Stadt*, Stuttgart / Berlin / Köln, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 92.

Martin, H.-P. and Schumann, H. (1996), *Die Globalisierungsfalle, Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*, 3. ed., Rein-bek.

Möller, U. (Secretary General The Club of Rome) (2000), *Federalism in Germany – Challenges from European Integration and Globalisation*, Paper delivered for the Moscow Conference May 29 – 30.

Krugman, P. (1994), "Competitiveness: a dangerous obsession", *Foreign Affairs*, March/April, pp. 28-44.

Kymlicka, W. and Wayne, N. (1995), *Return of the Citizen, A Survey of Recent Work on Citizenship Theory*, in Beiner, R. (ed.), *Theorizing Citizenship*, New York, pp. 283-322.

Lindert, P.H. and Williamson, J.G. (2001), *Globalization and Inequality, Along history*, NBER-Working-paper 8228 (NBR National bureau of economic research), Cambridge, April.

Putnam, R.D. (1993), *Making democracy work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton.

Varwick, J. (2000), *Globalisierung*, in: Woyke, W. (Hg.): *Handwörterbuch Internatio-nale Politik*, 8. ed., Opladen, p. 137.

Walzer, M. (1991), "The Idea of Civil Society", *Dissent*, Spring.

Walzer, M. (1995), *The Civil Society Argument*, in: Beiner, R. (ed.), *Theorizing Citizenship*, New York, pp. 153-174.

Dieter Eissel is Professor of Political Science at the University of Giessen, Germany.

(dieter.eissel@sowi.uni-giessen.de)

*Werner G. Raza/Valentin Wedl*

## ***Local effects of liberalising public services in the European Union: a politico-economic and legal analysis***

Il faro

### ***1 Introduction***

The issue of the effects of European integration at the local level is one of the more neglected areas of integration research. The relevant academic debate focuses mostly on well-known regional economic issues (cohesion, divergence/convergence research), or picks out the basic features as well as the effects of EU regional policy as a central theme. You could say that the neglect of the local level reflects the marginal existence of this policy field at EU level. As part of this paper, we aim to show that this is only correct in part. It is much more the case that diverse – direct as well as indirect – influences on local development and policies start at the European level. The concept behind this article is also that the “indirect” policy areas at European level are much more relevant for local politics. The structural shifts key to the local authorities take place here in the current phase of radical change in particular. This includes a whole host of different policy fields (e.g. policies for the environment, gender, education and technology). Whilst these are not aimed primarily at the local level, they do have an indirect influence in a material as well as conceptual sense. However, the key EU policy field in the last 15 years with regard to this is the competition and internal market policy. This has changed the politico-economic structures of state and economy of the EU Member States permanently. It forms the most important transmission mechanism for realising the EU internal market, particularly the free movement of goods and services.

Starting out from several conceptual observations on the discourse and process of neoliberal restructuring, we wish to discuss in detail the political process that is of prime importance for the local level with regard to its discursive as well as material effectiveness – namely the politics of liberalisation in the area of public services. At the same time, the main thrust of the discussion will not be on the detailed description of individual sector policies. It is more to do with demonstrating the politico-economic logic of the overall process involved in the EU liberalisation strategy and its effects on the form and direction of local policy. To this end, we will put the main emphasis in our description on two central mechanisms

used to implement liberalisation. On the one hand the multiple level politics, with consideration to be given in particular to the international level (WTO) as well as the European level and their interrelationship. And on the other, the legal manifestation of liberalisation policies in EU competition and State aid law, since the latter assumes a central role with regard to political enforcement. Finally, we will conclude by trying to explain how the processes outlined and their effects on the local level should be repositioned in politico-economic terms and put in a wider overall context.

## ***2 Neo-liberalism as an ideology and project – some conceptual thoughts***

In historical terms, the period of economic prosperity between 1950 and 1970 – the so-called “Atlantic Fordism” – exhausted itself in the early 1970s and led to a crisis. This crisis affected accumulation (Duménil/Levy 2000, Stockhammer 2000) and also the mode of social regulation. At the end of the 1970s, a decade characterised by economic problems and social conflict, the US began implementing the first economic policy measures that aimed at getting the crisis under control by transforming the totality of capitalist relationships. This so-called “neoliberal” counter-reform managed to establish itself in the 1980s as the politically dominant model in the US and Great Britain and then after a while in the entire OECD world. As a result of the debt crisis in the Third World at the beginning of the 1980s, the neoliberal model was imposed on these countries by international organisations like the IMF and the World Bank. In the 1990s, the former Communist states were subject to a radical structural adjustment, and the crisis-ridden countries of Southeast Asia were also seized by the neoliberal tidal wave. Last but not least, there has been an undermining of the welfare state model since the 1980s in Western Europe in the context of the EC internal market and it has been replaced by a liberal model based on the principles of market and competition, this at the instigation of transnational financial and industrial capital.

What does the specific newness of neoliberalism involve? Being aware of the “fuzziness” of the term which results from the existence of partially different intellectual currents feeding on neoliberalism, includes in particular

1. Its market fundamentalism : the market is viewed as a “spontaneous order” (F.A.Hayek), therefore as a non-intended result of cultural evolution, or as a “simple system of natural freedom” (A.Smith) and thus as a universal regulation model of social life. The semantic references to “nature” and “evolution” are highly suggestive metaphors. They conceal the ideological content behind the reference to escaping from the human influence, arising from a higher order and thus the inevitable, fateful nature of the market (Jessop 2001). Its superiority is based on the free development of competition. In this way, efficient allocation of social resources is enabled and innovation and technological progress promoted. All in all, social wealth is thus maximised. The implementation of market and competition in as many areas of life as possible thus becomes the overriding strategic aim, even if this must happen with the opposition of broad sections of the population. Following on from this,

2. Its latent anti-democratic bias: this is based on an elitist understanding of society in which politics should continue to be reserved for a small stratum of suitable leadership personalities. There is also a conceptual reference here as regards content to Italian elite theorists like Vilfredo Pareto. The political shaping of the States should therefore be restricted to a periodic choice between a few offers specified by rival fractions among the elite. Room for popular participation in the conduct of politics via their democratically legitimate representatives should therefore be seriously limited. This is expressed in the plea for a “rulebound” form of politics, thereby limiting “arbitrary” or interventionist (in technical jargon “discretionary”) forms of economic policy-making, as is for instance evidenced in the far-reaching autonomy statutes of Central Banks ridding themselves of democratic control mechanisms. Not least also in the modified regulation of liberalised markets through the establishment of largely autonomous control and supervisory authorities. Official tasks are transferred to these. However, they often have a form in line with private law, and thus in practice evade to a great extent controls from democratically legitimate bodies. In connection with this, Stephen Gill (1998, 2000) talks of a “new constitutionalism” that separates the economic sphere of democratic responsibility through the use of legal manifestations. The political scope and the subordination of broad areas of life to democratic processes of collective development of an informed opinion are thus clearly restricted. Associated with this is
3. The transformation of statehood: the state as a fundamental structure for capitalist *Vergesellschaftung* (societalisation) constitutes the central target of neoliberalism. The naturally evolved order of the market guarantees the freedom of the individual. This freedom is based primarily on the absence of compulsion. The exercise of coercion by the state is therefore rejected. In this respect, the break-up of the welfare state is of key importance – only in this way can a new liberal mode of development, which gives “free” initiative back to the individual, be established and made binding for all. Of course, this means freedom in the economic field in the first instance. Secondly, freedom refers to the responsibility of the individual with regard to managing his/her own fate. The idea of basic social rights realised in the welfare state is thus rejected. The discussion on this goes under the leitmotif “from government to governance”. It thus also marks the fundamental structural break with the Fordist welfare state model. The effectiveness of the governance discourse crystallises in three dominant trends (Jessop 1995):
  - (i) The denationalisation of the state or statehood: this is taken to mean the erosion of national state apparatus whose competences are being reorganised in terms of territory and function at various levels (subnational, national, supranational). A new state “spatial fix” thus emerges (Brenner 1999, Candeias 2000), i.e. a modified territorial distribution of competences;
  - (ii) The destatization of political regimes: this implies a movement away from the centrality of the state in the provision of economic and social projects and the safeguarding of political hegemony towards a revaluation of several forms of co-operation between governmental, para-governmental and non-governmental



organisations in which the state is only *primus inter pares*. This is accompanied by a tendency towards losing autonomous state capacity to act. Certain non-governmental actors (e.g. lobbying groups, corporations) gain greater influence over policy-forming, decision-making and implementation processes. They even take on state tasks in part. However, the power of the state as such must not suffer from this, it can even be revalued in certain areas. It is only commissioned for certain social interests. With Poulantzas (1980), one could talk perhaps more aptly of a shift from the general – guaranteeing social cohesion – to the special functions of the state, i.e. securing the conditions for capitalist reproduction (Candeias 2000);

(iii) The internationalisation of the nation state: this outlines the systematically increased importance of the international and supranational level for subordinated state levels. In many areas of economic, social, environmental or other policies, it is increasingly the international level that specifies the general orientation and guidelines. The transformation from a national welfare state oriented to social equality to the Schumpeterian workfare state tuned to international competition may serve as paradigmatic exemplification (Jessop 1993, Hirsch 1995).

4. The destatization of social (re)production areas brought about via processes of de- and internationalisation is a prerequisite of the last characteristic identified here of neoliberal *Vergesellschaftung* (societalization): its expansive tendency aimed at drawing ever further areas of society within capitalist valorization processes. This tendency has its determining cause in the extraordinary increase in the importance of the financial markets and the pressure that financial capital looking for new investments exerts. This manifests itself especially in the clear trend towards the commodification of all areas of life. Public goods such as infrastructure, social services (pensions, health) or the natural environment are being structured more and more as commodities. They are being gradually deregulated, liberalised and made more flexible, i.e. commodified and thus subjected to the exploitation interests of the private sector. Conversely, this implies a weakening of the collective political context, which had regulated the conditions and forms of its provision at least idealiter in accordance with a democratically formulated general interest.

On the other hand, to what extent the neoliberal model just outlined has also been enforced in the European Community is a primarily empirical question. A host of investigations guided by French *théorie de la régulation* do provide clear indications that European integration is also strongly shaped by neoliberal elements. Even though one cannot talk of an exclusively neoliberal model (Röttger 1997, Ziltener 1999, Bieling/Steinhilber 2000, from the Neogramscian perspective Gill 1998). As a result, this article will attempt to show whether and in what form market fundamentalism, internationalisation & destatization, loss of democratisation and commodification also pervade the local level, especially the provision of services at local level. To be more specific, we aim to show that state – and thus also local government – agency functions increasingly as a system of several territorial regulation levels. At the same time, local government policy is being made more and more at other levels. The European as well as the international level is given a strategic role particularly with regard to enforcement of liberalisation policies.

### ***3 Actors and interests in the liberalisation of public services***

On the one hand, it is clear that large structural ruptures in the economic model of the industrialised world have taken place in the last 30 years. We have mentioned this briefly. On the other, these changes follow no professed logic. Their specific form is decided in the realm of politics. This is where various social groups try to assert their interests, and secure them via the authority of the state. This would be nothing unusual in itself in the form of capitalist politics. What is new is the fact that politics takes place nowadays simultaneously at several levels via the reevaluation of territorial policy areas beyond the nation state. None of these levels is given a priori centrality. It is more to do with examining from case to case which political level is the decisive one. Social actors use these levels from tactical and strategic viewpoints. The large transnational corporations and their representations of interests in particular have supported the territorial reorganisation of politics and successfully used it to assert their interests. They have preferential access to many international and European political forums. They are likewise closely connected with the latter. They thus recruit among others former political functionaries or second their own staff for political or bureaucratic tasks. It was only later and in more difficult conditions that a similar process of international organisation took place on the part of trade unions and other social movements. This is connected on the one hand with the greater heterogeneity of the interests being organised, on the other with the limited financial resources. We should also not overlook the fact that transnational capital puts pressure especially on trade unions in the individual countries and plays them off against each other. The balance of power international civil society is thus still inclined in favour of capital. This goes for international organisations like the WTO, but is also evident for the European Union.

### ***4 The international level***

The international level obtained a new quality for public services at the latest with the GATT Uruguay Round (1986-1994). The agreements concluded during the Uruguay Round also comprised one on trade in services (General Agreement on Trade in Services, GATS). The aim of this agreement was to take into account the rapidly rising importance of international trade in services from a regulatory point of view. It came about not least at the instigation of the US service industry. Thus, it is essentially about making the many national specifics of services transparent, thereby making them compatible on an international scale, and hence also more homogeneous. Services, which are traditionally oriented towards the domestic market, could only be opened up after international standards had been developed with regard to the regulation of services and incorporated into the legal systems of the individual contracting states.

In co-operation with governments, transnational groups of companies (e.g. the US Roundtable of Industrialists, the International Chamber of Commerce) have been extremely committed since the 1980s to turning GATT/WTO from a pure trade organisation into the most important international regulatory body of the entire real economy. In co-operation with other international organisations such

as the OECD, the WTO was able to exert a strong, rather disciplinary influence on national economic policies. This is borne out by the additional agreements that were concluded during the Uruguay Round. These include for instance investment protection (TRIMs agreement), and the protection of intellectual property rights (TRIPs agreement). With the new round of negotiations (Doha round) heralded in November 2001 in Qatar, issues such as competition policy, subsidies, investment and public procurement also become the object of negotiations within the WTO. The latter for instance is not just about creating greater transparency and comparability of nation state regulations. It has more to do with defining and enforcing multilateral standards that open up national markets for tenders, thereby making it easier to integrate these markets on an international level.

Even if the GATS refers officially only to private sector services, the demarcation between private and publicly rendered services is unclear. Art I.3 GATS exempts “services in the exercise of governmental authority” from the GATS. However, this is taken to mean only such services that are offered neither “on a commercial basis, nor in competition with one or more service suppliers”. The GATS explicates this definition only in the Annex on Financial Services. The Annex cites the activities of Central Banks and monetary supervisory bodies, and also statutory systems of social security and public retirement plans as examples for such services. Officially, it is up to each Member State to decide which services are classified as public and private. However, the wording in Art I.3 (c) suggests that it is *de facto* market logic that determines the demarcation between public and private in the end. If, for example, certain services are offered in a country by the public as well as the private sector, and this is the case in many EU countries e.g. in health services and the education system, there may well be demarcation problems in future. Private foreign providers may feel discriminated against due to the unilateral award of public grants to nationals. This can then lead to disputes settled by the WTO dispute settlement mechanism. In the event of a condemnation, the defendant state would have to modify its laws accordingly. Otherwise trade sanctions could be imposed on its exports. If one wishes to avoid this, it is necessary to urgently define the content and scope of public services in the GATS in the form of a broadly defined exemption clause. However, it is highly uncertain whether such an amendment to the agreement would be accepted by the 148 WTO states at present.

In the Uruguay Round of 1986-94, public services had still played a subordinated role in the GATS negotiations – it was first of all about opening up commercial service sectors. Most of the privatisation of public services carried out thus far go back to the pressure exerted by the World Bank or the IMF in the case of the Third World and to supranational (European Union) and national initiatives in the case of the industrialised countries. However, it emerges with the Doha Round heralded in November 2001 that one of the main topics of the current GATS negotiations will be the liberalisation of public services. The offensive interests of the EU refer primarily to water supply, telecoms, postal and courier services, transport and energy services, those of the US and other countries above all in the areas of education, health as well as cultural services (especially audio-visual). In the 1990s, there was already significant autonomous liberalisation in part of the areas cited, hence is there now an interest on the part of the

countries affected for each of the other countries to also deregulate these sectors.” This should be effected via the GATS. The complementarity of liberalisation already carried out between the EU and the US, which is also reflected in the most recent requests that have been made, therefore imply, at least as far as the requests go, a fairly extensive liberalisation round. However, the explosive nature of the current GATS negotiations is developing at first against the background of the liberalisation policy operated by the European Commission (for further details, see below). To wit, the latest liberalisation plans of the Commission have encountered vehement resistance in part from regions, local authorities and cities. This goes in particular for local public transport and the water industry. There are therefore grounds for the assumption that via the roundabout way of the GATS negotiations, resistance to the liberalisation of essential public services in Europe should be overcome.

From the viewpoint of the advocates of liberalisation, liberalisation obligations entered into within the framework of the GATS actually have a decisive advantage compared with liberalisation carried out by the nation state: that of the contractual obligation. Unlike nation laws, the opt-out of liberalisation commitments once established in the GATS on the basis of Art. XXI GATS is possibly associated with high costs. It is thus de facto irreversible in many cases. This “lock-in” policy via legal obligations is definitely in the interests of the apologists of Neoliberalism. From a democratic viewpoint, on the other hand this means a serious deficit, with the political scope of action being severely limited in the future.

## ***5 The European level***

### ***5.1 Introduction***

The driving force behind the main projects of European integration in the last two decades – the internal market and monetary union – is undoubtedly the European Commission. It occupies a special role in the European institutional structure. On the one hand, it acts as a state think-tank, formulating new ideas, deriving policy proposals from these and introducing them into the European political process. At the same time, it interacts as a rule with special knowledge groups, experts, public and private actors (Wallace 1996:148ff.). Its monopoly on initiatives in European law-making is enhanced by the executive duties standardised in the treaties (above all foreign trade policy, agricultural policy, structural policy, competition policy) and the control functions being given to it as “guardian of the treaties” with regard to the Member States. Prior to the Maastricht Treaty, this extraordinary power of the Commission that disregarded the separation of powers was not subject to any significant democratic control by the European Parliament. It was only politically responsible to the Council and thus indirectly to the governments of the Member States.

This institutional configuration predestined the Commission as a central transmission mechanism for the enforcement of a European-wide social restructuring project. In the mid-1980s, this took on concrete forms with the internal market project and monetary union. These projects, which were conceived and politically run by transnational pressure groups of entrepreneurs like the European Roundtable of Industrialists (van Apeldoorn 2000), become the hard core of

European politics from the second half of the 1980s. Following the stagnation of the European integration process in the 1970s, the Commission proved to be particularly receptive to lobbying from industrial and financial capital networks throughout Europe. As a central proponent of these projects, it was able to acquire a new *raison d'être* for itself (Bieling/Deppe 1996). Alongside the EU Commission, the Council also appears as an advocate of liberalisation. However, the interests are more heterogeneous here. National governments are as a rule only advocates of liberalisation if their respective industries expect competitive advantages.

## **5.2 Community law and liberalisation of public services**

Particularly since the 1990s, the liberalisation policy driven forward by the Commission has also covered the traditional area of public infrastructure services, called “services of general interest” in EU jargon (European Commission 2003). This includes all public services traditionally rendered by the state, from postal services and telecommunication, transport, energy through to water supply and services of a largely social or medical nature. The liberalisation of public services and resultant partial privatisation of state companies implies moreover a new discursive quality in so far as the field of political discussion shifts with it. To wit, the application of private business logic is transferred to areas that were characterised at least partially by other rationalities up to now with regard to social function and organisation. This means not so much the political objectives. The production of a high-quality, achievable infrastructure for the population is, at least in the political discourse, still largely undisputed. What is being called into question much more is the widely accepted assumption in Fordism that the rendering of public services requires special forms of organisation owing to their special characteristics as well as their fundamental importance for society, which justify their (partial) exclusion from the private capitalist context.

The complex legal dimension of the issue under scrutiny should only interest us in so far as it is needed to understand its politico-strategic dimension. In summary, the politics of liberalisation of the EU takes place on the following legal levels: the horizontal level contains significant legal areas that relate to all sectors of public services (5.2.2). The vertical level comprises the gradual liberalisation of individual public services through specific regulation (5.2.3). Both levels together act as a “field of tension” where on the one hand the political and legal discussions take place, yet on the other it prepares the ground for more liberalisation. This dynamism towards opening up the markets already develops in a certain sense from the basic idea of the EC Treaty, which we now wish to go into (5.2.1).

### **5.2.1 The basic market economy intention of the EC Treaty**

Even though the Community sees itself obliged as a result of its set of objectives (Article 2 EC Treaty) to also achieve key targets on employment policy, social policy and environmental policy, the “establishment of a Common Market and an economic and monetary union” has been embodied as a means to achieving this in the first instance. This also does not alter the fact that in the course of the

<sup>1</sup> According to Art 3 EC Treaty, the activities of the Community shall include first and foremost a) the prohibition of customs duties and quantitative restrictions, b) a common commercial policy and c) an internal market characterised by the abolition, as between Member States, of obstacles to the free movement of goods, persons, services and capital

<sup>2</sup> Also in the 9th recital on the Commission proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on action by Member States concerning public service requirements and the award of public service contracts in passenger transport by rail, road and inland waterway, COM (2000) 7, OJ C 365 of 19.12.2000, p. 169

<sup>3</sup> Accordingly, the Union recognizes and respects in principle access to services of a general economic interest as provided for in national laws and practices, in accordance with the Treaty establishing the European Community, in order to promote the social and territorial cohesion of the Union. However, a legal claim by the individual should not be deduced from this also subject to the binding nature of the Charter.

development of Community law, a certain independence in non-market economy policies for instance in the area of equality between men and women has taken place. However, at the core of the Community there are policy areas geared to the market economy. Their high importance is expressed not least in their overriding position as part of the Community's closer fields of activity (Article 3 EC Treaty)<sup>1</sup> as well as in the determination of a co-ordinated economic policy that is just as explicitly committed "to the principle of an open market economy with free competition" as the uniform monetary and exchange rate policy (Article 4 EC Treaty).

The gravity of the market established in Community law conflicts naturally with the entire range of European and national fields of activity geared to public welfare, which should compensate or correct poor market economy controls. In the area of public services, Article 16 EC Treaty now takes this conflict specifically into account. It was only recently – above all at the instigation of France – inserted into the EC Treaty with the Amsterdam Treaty. The article extends the Community's fields of responsibility in so far as it refers especially to the importance of "Public Services". As part of their competence, the Community and the Member States therefore have to see to it "that such services operate on the basis of principles and conditions which enable them to fulfill their missions". However, the normative content of this provision is frequently overestimated in the discourse on public services. It is widely acknowledged that the importance of services affecting the public is now given more exposure. However, this has not brought with it any about-turn among the influential decision-makers up to now. It is thus indicative that the Commission – which has itself advocated the insertion of such a provision in primary law (European Commission 1996: p. 3) – recently also referred explicitly to Article 16 EC Treaty during proposals for legal instruments on the liberalisation of public services<sup>2</sup>. This provision – certainly contrary to the original intention of the petitioning Member States – thus experiences an affirmative change as it were. As a result, this provision is just as unsuitable as Article 36<sup>3</sup> of the EU Charter of Fundamental Rights as a supporting authority for a fundamental ideology change in the Europe-wide struggle for public services – at best it is a "speaking corner" for the advocates and opponents of public services rendered by the state. This is also borne out by Article 16, not least in so far as it is only relevant "without prejudice to" the competition rules, which are going to be discussed in brief in the following point.

**5.2.2 Horizontal liberalisation: competition policy and public procurement**

The Community's competition policy belongs above all to the horizontal area of liberalisation. In this connection, the European State aid policy in particular proves to be highly contested at present. The law on public procurement occupies another central position. The latter is particularly suited to reduce – in a historical perspective – apparently autonomous rooms of manoeuvre of the public sector and the local authorities respectively.

*Public services and the competition rules of the EC Treaty*

During the original negotiations of the Rome Treaties, the inclusion of public

undertakings in the competition regime of the EEC formed a central point of conflict among the founder members. Unlike the Benelux countries, Italy and France above all were already striving to largely get their traditionally strong public sector to avoid the influence of market-oriented Community law. In the end, they were able to achieve the compromise with some difficulty, a compromise that can still be found in the current Article 86 EC Treaty without any great modification in between.

Article 86(1) EC Treaty first of all states in fairly unequivocal terms that public undertakings are also subject to the competitive rules of the EC Treaty. This comprehensive equal legal treatment with private undertakings thus refers among other things to the prohibition of cartels (Art 81 EC Treaty), the prohibition of the improper abuse of a dominant position (Art 82 EC Treaty) as well as the prohibition of State aid (Art 87 EC Treaty). Finally, it also implicitly presupposes that public management is organised according to the same maxims as private management. The fact that the Community may not prescribe any privatisation in accordance with Article 295 EC Treaty does not change anything, particularly as it often constitutes only the logical end of liberalisation provoked by the Community policy.

However, in order to acknowledge the special task of the public sector, Article 86(2) provides a more or less far-reaching possibility of exemption from the non-discrimination clause. Accordingly, the provisions of the EC Treaty do not hold good for “undertakings” that are entrusted with so-called “services of general economic interest” in so far as two other prerequisites are fulfilled. Firstly, the application of provisions of the EC Treaty would obstruct the performance, in law or in fact, of the particular tasks assigned to those undertakings. And secondly, the development of trade must “not be affected to such an extent as would be contrary to the interests of the Community.” This provision forms as it were the judicial interface between competitive economy and economy oriented to public welfare (Wimmer/Kahl 2001).

However, the uncertainty of its specific legal requirements leaves a lot of questions: what service represents an “economic activity” (and is not only devoted exclusively to social purposes)? In accordance with the jurisprudence of the ECJ, activities of an exclusively social nature like the compulsory social security insurance systems based on the principle of solidarity for lack of entrepreneurial quality are for instance exempt from the EEC’s competition regime (See, in particular, ECJ, Joined Cases C-159/91 and C-160/91 *Poucet and Pistre* ECR 1993, I-637). Yet where is the boundary actually used to assume an entrepreneurial or economic activity? Is it sufficient if a potential private provider gives the same service anywhere in the EU? And when would the EC Treaty really obstruct the task being fulfilled? Or from what point is a degree of market restriction reached that runs counter to the interests of the Community?

The accompanying uncertainty over the question of whether and to what extent the state may now actually withdraw certain fields of activity from the free market economy is increased in particular by the fact that the respective (market) conditions need to be taken into account when examining the specific case. In this way, the prospect of success in a particular case for applying the “public service proviso” according to Art 86 (2) of the EC-Treaty also depends in the end on

a contingent phenomenon – the (lack of) propensity to invest among potential competitors. With the appearance of competition, in terms of the internal market an activity quickly becomes “entrepreneurial” and a “protected field” is likely to be declared an “extensive restraint of trade being contrary to the interests of the Community”.

There is also the fact that with Art 86(3) EC Treaty, the Commission is authorised if need be to adopt legal measures (directives, decisions) against the Member States with regard to the correct application of the provision named. The Commission can in this case act in an autonomous legislative capacity.

#### *The Commission's standpoint*

Not least to counter the uncertainties demonstrated, the Commission recently published several “political papers” on the subject of public services that are allegedly primarily interpretative, although in the end are mainly committed to the market credo. Following an initial communication in 1996 (European Commission 1996), the Commission adopted a second communication on public services in Europe in 2000 (European Commission 2000b). This was once again supplemented by a Commission report for the European Council in Laeken on public services (European Commission 2001b).

However, the communication “Services of general interest in Europe” of 20 September 2000 certainly elicited the biggest response. It aimed to respond to interim developments on the relevant markets, complying with the wish of providers for greater legal certainty, and secondly to develop further the European framework relating to the good functioning of services of general interest. (European Commission 2000b: N° 6).

The communication forms in many ways a clear precedent in favour of the use of the current market liberalisation model on almost the entire field of public services. It is therefore typical that the “freedom of choice” and “competition” are emphasised as part of the principles and the ideal picture of complete market transparency evoked. Even the liberal economic theory points out that this must remain unrealistic owing to asymmetrically distributed information and the varied market power of the market participants.

Remarkably, the statements referring to the state receive a truly flexible passage on “cultural and historical specificity” (see: N° 13) which the state may ultimately consider as a feature of “effectiveness” within the framework of service provision. The Commission thus clearly wanted to respond a priori to the unavoidable criticism from several more statist Member States and their regional or local representatives. At the same time, the Commission nevertheless leaves one in no doubt that the market is the best mechanism for providing services of general economic interest. To this end, it even attempts to make an argument by analogy with the basic requirements for food, clothing and shelter provided exclusively or overwhelmingly by the market (see: N° 14). Furthermore, typical is the depiction of the market as an autonomous social sphere that stipulates developments that then (have to) be politically accepted and conformed to virtually as a practical constraint (cf “The ... decisions in favour of gradual liberalisation [of telecommunications] were themselves a reflection of market and technological developments”, N° 16). The genuine political constitution of the mar-



ket is thus blurred. The state regulates the market by stipulating the framework for autonomous action in the market. If need be, the state intervenes in the market to correct this. However, the concession that the market can fail immediately brings with it the apologetic assurance that the market in general is the superior organisational principle of economic activity. The idea that the state could be the right institution for realising tasks of a democratically articulated “general welfare” is alien to such a teleological version of liberalism (cf Lefrançois 2000:52f.). This conception is likewise immune to the thought that the state could itself be in the position to effect an equally efficient service rendering, even if numerous theoretical arguments and empirical evidence were produced for it (cf for example Rowthorn/Chang 1993, and Winklhofer 2001). In summary, the communication concerns above all a discursive strategy for legitimising the liberalisation of the public sector.

The model used as a basis by the Commission for service rendering is thus a competition model: (i) either the market is wholly liberalised, (ii) certain public welfare obligations are imposed on the market providers, or (iii) the state, by way of tender, grants a provider or a limited number of providers a supply monopoly for a certain period, with or without provision of financial resources. The third possibility, also called “controlled competition”, is being especially pushed for local public transport as well as clearly contemplated for the water sector again (see below section 5.2.3).

Finally, the Commission also talks about its version for the compatibility of provision of services of general interest with competition rules, i.e. Article 86 EC Treaty. At the same time, it emphasises three principles that underlie its application (European Commission 2000b: N° 21 onwards): Firstly, it concerns neutrality as regards the public or private ownership of undertakings, secondly Member States’ freedom to define as regards the question of what a service of general economic interest is as well as proportionality, whereby the means used to fulfil the general interest mission shall not create any unnecessary distortions of trade. Even though the Commission is able to bring a little order into the vague legal concepts of Article 86 EC Treaty with the three principles, it also perpetuates at the same time the existing ambiguities for the application of the law. This is evident in the restriction of “freedom to define” to “manifest errors” by Member States, without providing at least an example (see: N° 22). Moreover this arises from the further multiple ambivalence of the term “proportionality”.

### *State Aid and public services*

Just how much a restrictive application of EU competition law leads to an imposition of the rendering of public services according to exclusively market economy principles can be seen explicitly from the regulations on State aid law: According to EU competition law, State aid is forbidden in principle without prior approval by the Commission. In the process, Community law has an extremely broad understanding of the concept of State aid<sup>4</sup>. Besides state subsidies, loss payments, favourable loans and interest rate subsidies, tax and duty exemptions, this also includes loan guarantees as well as the supply of goods and services at preferential conditions. The Commission recently made a successful attempt to interpret state guarantees for local or regional banks and savings

<sup>4</sup> *In accordance with Article 87 EC Treaty, “any aid granted by a Member State or through State resources in any form whatsoever which distorts or threatens to distort competition by favouring certain undertakings or the production of certain goods shall, in so far as it affects trade between Member States, be incompatible with the common market”.*

banks as unlawful State aid and thus prevent them.

As regards the question to be decided by the Commission in a particular case of whether aid is now inadmissible since it distorts competition, a restrictive tendency can be discerned. In order to judge for example whether a state capital contribution in a public undertaking adheres to competition or not, the long-term profitability of investments is laid down as a yardstick (Erhart 1996b: 725). In addition the Commission now appears, on the basis of its exclusive power to approve State aid, to also set about actively opening up the market in some sectors of public services – particularly in local public transport; mind you, without the need first of all for a specific sectoral measure! Particularly as the sectoral liberalisation of local public transport by way of a Community regulation has currently ground to a halt (see below section 5.2.3), the Commission has a State aid law dodge in mind<sup>5</sup>. Assuming that services of general interest ex natura are greatly in need of subsidies, the Commission could try to prohibit the public subsidy (“aid”) being given to a public service undertaking if no public tender has preceded this subsidy. The invitation to tender would guarantee the market conformity of the subsidy and rule out a distortion of competition.

A good chunk of the current subsidies serving the general economic interest would thus be left to the Commission’s discretion. Those affected would also be support payments to typically local services like traffic services, swimming pools, water supply and sewage disposal facilities or kindergartens. Exempted would only be those cases in which no interference with intra-Community trade is assumed for lack of “traceability” (so-called de minimis aid, which must nevertheless not exceed € 100,000 over three years<sup>6</sup>). The Commission would certainly only start taking an interest in a case provided that other undertakings show an interest in access to the relevant “industry”. However, this restriction is already relativised in so far as so-called multi-utility groups (e.g. Vivendi, RWE, EON) already want to open up the European single market for themselves in virtually all areas cited, particularly in the areas of transport and water supply.

In the meantime, the reaction to this tightening of State aid law was considerable. Above all the countries and interest groups geared to public welfare perceive a danger in this tendency to their organisational and financing freedom for services of general interest that has been undisputed up to now – for lack of competitors. Against this background, almost all recent European Councils called upon the Commission to initiate suitable work with a view to better orientation among the Member States vis-à-vis financing the social economy.

The Competition Directorate-General reacted to this first of all with an informal discussion paper (Competition Directorate-General 2002). This so-called Non-Paper reveals the efforts of the lead department within the Commission to win back the waning trust of the Member States geared to serving the common economic interest again. By way of introduction, it outlines what the Commission’s mission really is: firstly, to ensure that the services function efficient, secondly to put a brake on disturbances in the markets opened up to competition as well as avoid abuses in so far as certain services would be classified as serving the common economic interest even though they do not pursue any objectives oriented to public welfare (Competition Directorate-General 2002: p. 2).

On the other hand, it becomes clear from many detailed questions that the

<sup>5</sup>*This course of action was unofficially announced by the relevant Commission officials. Cf also the discreet reference in European Commission 2000b: N° 26.*

<sup>6</sup>*Commission Regulation (EC) No. 69/2001 of 12 January 2001 on the application of Article 87 and 88 EC Treaty to State aid to small and medium-sized enterprises, ABl L 10 of 13.1.2001.*

Commission is unreservedly sticking to its rigid line. This concerns for instance the tricky aspect of the financing modalities for infrastructure facilities. In the Commission's view, a state granting of aid for infrastructure facilities is only permitted on one apodictic condition: if the "the market will never provide them on the same conditions" (Competition Directorate-General 2002: N° 60). Is the functional task of public services now to the fore or it is just the opening of the markets as an end in itself again?

The Commission has finally complied with a further demand among others of the European Council with its current "Green Paper on services of general interest" (European Commission 2003b). The Green Paper pursues two aims:

On the one hand, it aims to put up for broad discussion the division of roles between Community and Member States for the provision, organisation and financing of public services. Remarkably, the Commission nevertheless anticipates, particularly from a State aid viewpoint, highly sensitive legal details to be given so to speak. This concerns for instance the explosive statement whereby the furnishing of so-called "in-house service providers" also involves undertakings so that they are subject to the competition provisions of the Treaty (see N° 80). Taken to its logical conclusion, this means that also the granting of aid for local services rendered for one's own account should very probably be subject to State aid law, i.e. to the Commission's approval proviso. This therefore also clearly applies to the case where a service does not have to be put out to tender at all based on the public procurement principles (see below).

The second aim of the Green Paper is to plumb the depths for a "framework directive on services of general interest". This directive is being called for particularly by numerous pressure groups in the Community as well as the European Confederation of Trade Unions in order to subject the view of European policy, which is geared principally to opening up the market, to a change of prospects. Opening up the market should not be a goal in itself and should only serve as one of several variants for highly efficient public services. The European Confederation of Trade Unions thus lends primary importance to general access, the quality of services, fair prices, the quality of employment as well as safety aspects and social justice (European Confederation of Trade Unions 2000, Point 2). There is also certainly tactical scheming behind the call for an outline directive for services of general interest. It serves as a "window of opportunity" in order to get the European public more acquainted with the European liberalisation policy and above all with its drawbacks. In fact, the current analyses of the Green Paper on services of general interest hide a certain potential to provoke a critical counter-discourse on the Commission line that is exclusively geared to opening up the market thus far.

Another corner stone in the tricky field of State aid and public services was recently set by the European Court of Justice. In the long expected Judgement *Altmark Trans* (ECJ, Judgement of 24 July 2003, Case C-280/00, not published yet in ECR) the Court ruled that "public subsidies intended to enable the operation of urban, suburban or regional scheduled transport services are not caught by the State aid provision where such subsidies are to be regarded as compensation for the services provided by the recipient undertakings in order to discharge public service obligations." This finding was highly welcomed by the stakeholders of a

welfare orientated Europe as well as by representatives of local authorities among the EU. It definitely limitates the power of the Commission to rule upon any subsidy to public services. Therefore, one could believe the Commission will be unable to open up markets solely on the basis of the State aid provisions.

However, the Court does not allow for unlimited subsidies. Only compensation-schemes to discharge public service obligations are relieved. To this end the Court stated several conditions to be satisfied in order to apply this criterion.

„First, the undertaking in question is actually required to discharge public service obligations and those obligations have been clearly defined; second, the parameters on the basis of which the compensation is calculated have been established beforehand in an objective and transparent manner; third, the compensation does not exceed what is necessary to cover all or part of the costs incurred in discharging the public service obligations, taking into account the relevant receipts and a reasonable profit for discharging those obligations; fourth, where the undertaking which is to discharge public service obligations is not chosen in a public procurement procedure, the level of compensation needed has been determined on the basis of an analysis of the costs which a typical undertaking, well run and adequately provided with means of transport so as to be able to meet the necessary public service requirements, would have incurred in discharging those obligations, taking into account the relevant receipts and a reasonable profit for discharging the obligations“.

Instead of an in-depth-discussion on the peculiar meaning of these conditions in relation to the several public-service models in Europe and the future role of the Commission, it appears rather essential pointing out that the controversy on State aid and public services is not to be ended by means of the *Altmark Trans* Judgement.

### *Public procurement*

In the area of Community regulation on public procurement, the first measures go back to the 1970s. The significance of this topic grew especially with the introduction of the internal market. The aim of the relevant Community directives on public procurement introduced in the early 1990s and currently in the process of change again is to open up this area, which amounts to 14% of the Community GDP (1990), to the private sector. By way of a plurilateral agreement, the so-called WTO Agreement On Government Procurement (GPA), providers from the leading industrial nations in the world should also be able to take part in public procurement. To this end public institutions are bound by certain types of procedure during the awarding of public contracts, as a rule invitations to tender that should increase the transparency of the award process. Even if they circumvented the conditions in practice time and again, their politico-economic scope decreased considerably.

As a dispute that has still not been resolved, the question as to what extent awards to “corporatized” legal entities (“in-house” services) are subject to the procurement directives still appears above all others. Such “contracts” do not constitute contracts at all, they are merely “self-dealings”. Are they still permissible without prejudice to the procurement rules? Whilst the ECJ has inferred a conciliatory tendency in answering this question up to now, at the same time it has only drawn up general principles against the background of typical ideal

cases. An in-house service that is not obliged to follow the award process is accordingly assumed under two requirements: the authority awarding the contract exercises over the person concerned a control which is similar to that which it exercises over its own departments. Secondly, this person must carry out the essential part of its activities with the controlling local authority or authorities (ECJ, Case C-107/98, Teckal Srl/Gemeinde Aviano, 1999 ECR I-8121, N° 50). Yet what degree of control is required for this? And when exactly does a corporatized institution no longer work for “its” authority in the main?

Remarkably, the legislative bodies responsible (Council and Parliament) have also not undertaken thus far to give these boundaries clearer contours. The existence of many municipal undertakings thus depends on the more or less contingent jurisdiction of the ECJ regarding “in-house” awards. To wit, if a local municipal undertaking (e.g. refuse collection) is forced to take on European competition in a contract award process and its bid is undercut, the basis of its livelihood is extinguished in one go and valuable public property devalued (unless the refuse collection company makes a successful bid for another contract being awarded in the European internal market).

In addition, the Commission venture that goes by the title “Commission interpretative communication on concessions under Community law” (European Commission 2000a) also constitutes another milestone on the way to a comprehensive subjugation of the local public sector under the maxims of free competition. To this end, the Commission once again underlines its intention to open up public service concessions through tendering despite their sectoral restrictions (electricity, gas, transport).

It is not hard to foresee that in the fight for concessions, large transnational undertakings will force small, regional or local public providers sooner or later from the market, at the latest when the public sector would have to make up losses that cannot be absorbed by the local provider, and the Commission prohibited this as unauthorised State aid (cf section 5.2.2 *State Aid and Public Services*). The long-term foreseeable situation of developing highly concentrated markets with a few large transnational providers that are faced with mainly small local authorities in comparison can hardly have a favourable effect on the quality of the services rendered. The relevant problems of the French local authorities with the market-dominating water supply oligopoly (Vivendi, Ondeo, Saur) may serve as an illustrative example (Le Monde, 7.4.2001, p.12).

### **5.2.3 The vertical level: liberalisation through sector-specific legal instruments**

In numerous sectors of public services, Community law also aims to open up the markets through “active” regulation. It specifically involves the areas telecommunications, postal services, energy (gas and electricity), land, air and water transport as well as broadcasting. The Commission put the drinking water supply and sewage disposal on its agenda as the next area for market liberalisation (European Commission 2003a: p.14). The specific regulation measures differ greatly from each other as regards their methodology, the degree of alleged market liberalisation and the legal basis of the EC Treaty used. Whilst for instance the markets in the telecoms industry have experienced full liberalisation since

1.1.1998 and the same has been earmarked for the energy sector from 2007, the degree of liberalisation in the postal sector is still at a relatively low level due to relatively far-reaching reserved areas, although its gradual extension is being vigorously pursued by the Commission.

From the perspective of local public services, the liberalisation of local public transport, which has already been mentioned several times and is currently in the negotiation phase, is of huge importance in particular. Unlike the aforementioned sectors, the Commission deems the preservation of exclusive rights in this area to be indispensable. However, corresponding so-called “controlled competition” for the market should occur through far-reaching procurement obligations instead of competition that cannot be realised on the market. One remarkable thing with this regulation proposal<sup>7</sup> is that the public authorities should also be forbidden from rendering transport services via municipal undertakings or corporatized legal entities in the sphere of influence of the public sector (so-called “in-house” services) without a preceding award procedure. This course of action is highly controversial from a legal as well as political viewpoint<sup>8</sup>. Apart from the general revolt from local government policy representations of interests, the Commission has been unable so far to assert itself with the legislative bodies responsible<sup>9</sup>, the European Parliament<sup>10</sup> and the Council<sup>11</sup>.

The previous rejection by the European Parliament in particular can also serve as an example of how a liberalisation plan can turn out if democratic decision-makers have their say. Nevertheless, should the Commission try to realise its aim of liberalising local transport through its competition law competences functions (cf above), this would on the one hand be extremely questionable in the light of democracy, although it would be in keeping with the latent anti-democratic bias of neoliberal political understanding.

## **6 Concluding observations: neoliberal restructuring, the politics of EU liberalisation and the local level**

Despite the complex legal aspects, with only the essential features treated as part of this work, it should be stressed that there is serious pressure – particularly at WTO and EU level – on the State to liberalise more and more areas of public services. This pressure ultimately feeds on the economic interests of transnational capital in opening up so-called protected areas. These interests are being introduced into the field of politics with the help of strong lobbying; it is characteristic that this is happening on several interrelated political levels.

This process is assisted by the unequal interests on the part of the national and local public actors concerned, which makes joint action more difficult. It is thus noticeable that French, German and Austrian representatives offer much more opposition than for instance the Scandinavians, British or those from the Benelux countries. In the latter, the liberalisation process was either carried out already by the national governments on their own – the current discussion at EU level is therefore scarcely relevant to them anymore – or interests have changed to such an extent that the EU-wide liberalisation is even supported owing to the expansion plans of the national providers. The opposition especially in Germany and Austria is, besides tradition of local municipalities being autonomus in the

<sup>7</sup> See FN 2

<sup>8</sup> As regards the law, it is alleged among other things that such a far-reaching regulation contradicts the subsidiarity principle based on Article 5(2) 2 EC Treaty; cf the advisory opinion of Ronellenfitsch, “Der öffentliche Personennahverkehr Daseinsvorsorgeauftrag im `geordneten Wettbewerb`, unpublished.

<sup>9</sup> The legal instrument in question must be adopted in accordance with the procedure of Article 251 EC Treaty, whereby the European Parliament acts in equal measure vis-à-vis the Council as well as the Commission in terms of legislation and cannot ultimately be outvoted.

<sup>10</sup> Cf OJ C 140 E of 13.6.2002, p. 262

<sup>11</sup> The Council has still not completed the first reading to date. However, a similarly negative attitude like in the European Parliament is emerging here.

management of the affairs, also driven by the small business structure and limited size of local public utility companies. In view of the extremely large corporations in other countries (e.g. EdF, Vivendi in France, RWE and EON in Germany), these public companies and the local authorities linked with them are afraid of simply being swallowed by large multi-utility corporations or ousted from the market in the event of liberalisation. As a preventative measure, attempts are being made if not to prevent liberalisation then to postpone it in order to receive more time for restructuring, i.e. for mergers and co-operation at regional and/or national level. This can lead not least to considerable conflict situations owing to various interests. The increasing acceptance of competition, which is also discernible in social democratic positions<sup>12</sup>, and entrepreneurial logic also as a basis for rendering services of general interest combined with the existing – and in part serious – budgetary constraints of many local authorities indicate in the end that the general trend towards liberalization of public services will continue.

Even if the EU politics of liberalisation do not explicitly call for the privatisation of public services providers, several factors are interacting with each other here. This concerns not least the financial constraints of public budgets induced by the Maastricht convergence criteria and Stability and Growth Pact. As a result, many local authorities feel compelled to outsource public service operations into independent legal entities. As a consequence, they are no longer part of the public budget and their outstanding debts are no longer charged to the gross public debt. Local authorities have likewise been getting more and more involved in cross-border leasing deals and similar financial transactions in the last few years, resulting as a rule in a transfer of ownership of local infrastructure. Operations that have been contracted out can also be (partly) sold off relatively easily if the financing pressure becomes too great for the local authorities or if a private competitor expresses an interest. In many cases, liberalisation thus brings with it privatisation sooner or later. These developments are legitimised with the discourse of a “constructivist” liberalism that promises not only an increase in general welfare through increases in efficiency, but for whom the development of free competition represents the main vehicle for the political unification of Europe (Lefrancois 2000: 50).

The local authorities thus see themselves seized by a far-reaching economic and political restructuring process that shifts their competences to higher and particularly supranational regulation levels, thus limiting their scope, and will even transform the local form of statehood as the provision of public services is gradually shifted from the state to the private sector. However, the subordination of public service provision to market economy principles of organisation does not stop here – it covers more and more parts of the state apparatus itself. The latter is increasingly subject to a business logic, its organisation restructured based on the model of the private for-profit company (key word: New Public Management). Also the actors of the state, politicians and bureaucrats can escape entrepreneurial thinking less and less. In the course of the putative economic constraints, they see themselves compelled to subject their behaviour to these maxims to a large extent. In this process, which is partly conflictive, partly consensual, and thus to a certain extent contingent, the hegemonic take of the European integration project through the global neoliberal social project beco-

<sup>12</sup> e.g. the Paris Manifesto of the Union of Local and Regional Socialist Politicians in Europe of 25.4.1999, or the draft “Basic local government policy principles of the SPD” of 13.3.2001. [www.spd.de](http://www.spd.de)

mes manifest.

The political position of the local authorities is still rather marginal in this process, even if a stronger organisation of interests has taken place at European level as a reaction to proceeding integration. The legitimacy deficit of the European politics increasingly seen in the 1990s in general, and its "remoteness from the citizen" in particular, led to a gradual reevaluation of the regions and local authorities in the European institutional system through the establishment of the Committee of the Regions (CoR) in 1991. However, little of note has been done up to now other than certain forms of symbolic participation through a right of opinion of the CoR and some material compensation through the EU regional and structural fund policies (e.g. the URBAN programme).

### **Literature**

- Bance, P./Monnier, L (2000): *Entreprises publiques et construction communautaire: rupture d'un mode de régulation*, in: Lehmann, P.J./Monnier, L.(coord.), *Politiques économiques et construction communautaire. Le choc européen*, Paris & Montreal, p. 17-38.
- Bieling, H.J./Steinhilber, J.(ed.) (2000): *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster.
- Bieling, H.J./Steinhilber, J.(2000): *Hegemoniale Projekte im Prozeß der europäischen Union*, in: Bieling, H.J./Steinhilber, J.(ed.), *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster, p. 102-130.
- Bieling, H.J. (2001): "Staat, Zivilgesellschaft und New Governance in der Europäischen Union", *Kurswechsel* 3
- Bieling, H.J./Deppe, F. (1996): *Internationalisierung, Integration und politische Regulierung*, in: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B.(ed.): *Europäische Integration*, Opladen, p. 481-512.
- Blankenburg, S.(2000): *Neoliberale Wirtschaftstheorien und die Krise der Vernunft – wie weiter*, in: Goldschmidt, W. et al. (ed.), *Neoliberalismus – Hegemonie ohne Perspektive*, Beiträge zum 60. Geburtstag von Herbert Schui, Heilbronn, p.213-231.
- Boyer, R. (1987): *La théorie de la régulation. Une approche critique*, Paris
- Boyer, R./Saillard, Y. (ed.) (1995): *Théorie de la régulation. L'état de savoirs*, Paris
- Brenner, N. (1999): "Globalization and Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union", *Urban Studies* 36, p. 431-451.
- Brown, J. (Pseud) (2001): De la gouvernance ou la constitution politique du néolibéralisme, [www.attac.org/fra/list/doc/brown.htm](http://www.attac.org/fra/list/doc/brown.htm) of 11.5.2001;
- Candeias, M. (2000): "Restrukturierung der räumlichen Organisation des Staates", *Das Argument* 236, p. 355-373.
- Cassen, B. (2001): "Le piège de la gouvernance", *Le Monde Diplomatique* N. 567, p. 28.
- Chapman, M. (1996): *Le rôle de l'Union Européenne dans le développement économique local*, in: Demazière, Chr. (ed.), *Du local au global. Les initiatives locales pour le développement économique en Europe et en Amérique*, Paris, p. 191-210.



- Competition Directorate-General (2000): *Services of general economic interest and state aid*, Non-Paper as of 2002-11-12, Brussels;  
[http://www.europa.eu.int/comm/competition/state\\_aid/others/1759\\_sieg\\_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/competition/state_aid/others/1759_sieg_en.pdf)
- Dausès, M.A. (ed.) (1998): *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, Munich
- Duménil, G./Lévy, D. (2000): *Crise et sortie de crise. Ordre et désordres néolibéraux*, Paris
- Erhart, M. (1996): *Das Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen und die Wettbewerbspolitik*, in: Röttinger, M./Weyringer, C.(eds.), *Handbuch der europäischen Integration. Strategie, Struktur, Politik der Union*, 2nd edition, Vienna, p. 673-730.
- Esser, J. (1997): "Europe says goodbye to „universal services“ in telecommunications - and what comes next?", *TRANSFER, European Review of Labour and Research* 3/1, p. 86-97.
- European Commission (1996): *Communication from the Commission, "Services of general interest in Europe"*, Brussels, OJ C 281/3 of 26.09.1996.
- European Commission (2000a): *Commission interpretative communication on concessions under Community law*, OJ C 121/2 of 29.04.2000, Brussels
- European Commission (2000b), *Communication on Services of General Interest in Europe*, COM (2000) 580 of 2000-9-20, Brussels
- European Commission (2001a): *Report of the Committee of Wise Men on the Regulation of European securities markets*, Brussels
- European Commission (2001b): *Report to the Laeken European Council, Services of General Interest*, COM (2001) 598 of 17.10.2001, Brussels
- European Commission (2001c): *European Governance: A White Paper*, COM (2001) 428 of 25.07.2001, Brussels
- European Commission (2003a): *Communication to the Council, The European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions, Internal Market Strategy, Priorities 2003-2006*, COM (2003) 238 of 07.05.2003, Brussels
- European Commission (2003b): *Green paper on services of general interest*, COM (2003) 270 of 24.05.2003, Brussels
- European Federation of Trade Unions (2000): *ETUC-Resolution on a regulatory framework for services of general interest and public procurement*, 13-14 Dezember 2000, Brussels <http://www.etuc.org>
- Gill, St. (1998): "European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe", *New Political Economy* 3/1, p. 5-26.
- Gill, St. (2000): *Theoretische Grundlagen einer neo-gramscianischen Analyse der europäischen Integration*, in: Bieling, H.J./Steinhilber, J.(eds.), *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster, p. 23-50.
- Griller, St. (1996): *Öffentliche Auftragsvergabe im Europäischen Binnenmarkt*, In: Griller, St./Droutsas, D.(eds.), *Europäisches Wirtschaftsrecht. Materialiensammlung*, Band II Literatur und Judikatur, Vienna, p. 110-34.
- Hirsch, J. (1995): *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, Berlin & Amsterdam
- Jessop, B. (1993): "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks

- on Post-Fordist Political Economy”, *Studies in Political Economy* 40, p. 7-39.
- Jessop B. (1995): *Die Zukunft des Nationalstaats: Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa*, in: Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften (ed.), *Europäische Integration und politische Regulierung - Aspekte, Dimensionen, Perspektiven*. Studien der Forschungsgruppe Europäische Gemeinschaften Nr. 5, Marburg
- Jessop, B. (2001): *Good Governance and the Urban Question: on managing the contradictions of Neo-Liberalism*, published by the Department of Sociology, Lancaster University at: [www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc075rj.html](http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/soc075rj.html) v. 12.5.2001, Lancaster
- Lefrançois, E. (2000): *Services publics et construction européenne: la rencontre du Professeur et du Gendarme*, in: Lehmann, P.J./Monnier, L.(eds.), *Politiques Économiques et Construction Communautaire. Le choc européen*, Paris, p. 39-58.
- Petrella, R. (1998): “The Limits of European Union Competition Policy”, *New Political Economy* 3/2, p. 291-294
- Poulantzas, N. (1980): *Politische Macht und gesellschaftliche Klassen*, Frankfurt/Main
- Röttger, B. (1997): *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes*, Münster
- Rowthorne, B./Chang, Ha-Joon (1993): *Public Ownership and the Theory of the State*, in: Clarke, T./Pitelis, C.(eds.): *The Political Economy of Privatization*, London & New York
- Stockhammer, E. (2000): “Krise oder finanzdominiertes post-fordistisches Akkumulationsregime?”, *Kurswechsel* 4/2000
- van Apeldoorn, B. (2000): *Transnationale Klassen und europäisches Regieren: Der European Round Table of Industrialists*, in: Bieling, H.J./Steinhilber, J.(eds.), *Die Konfiguration Europas. Dimensionen einer kritischen Integrationstheorie*, Münster, p. 189-221.
- Wallace, H. (1996): *Die Dynamik des EU-Institutionengefüges*, in: Jachtenfuchs, M./Kohler-Koch, B.(eds.), *Europäische Integration*, Opladen p. 141-164.
- Wimmer, N./Kahl,A. (2001): *Die öffentlichen Unternehmen im freien Markt*, Vienna
- Winklhofer, R. (2001): “Effizienz staatlicher versus privater Betriebe - empirische Belege zu einer öffentlichen Diskussion”, *Kurswechsel* 4/2001, pp. 70-8
- Ziltener P. (1999): *Strukturwandel der europäischen Integration. Die europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit*, Münster

Werner G. Raza is a trade policy analyst at the Chamber of Labour Vienna and lecturer at Wirtschaftsuniversität Wien (Vienna University of Economics and Business Administration).

Valentin Wedl is a legal expert on European law at the Chamber of Labour Vienna.

([werner.raza@akwien.at](mailto:werner.raza@akwien.at))

([valentin.wedl@akwien.at](mailto:valentin.wedl@akwien.at))

*F. Peter Wagner*

## ***Governing or Democratising Capitalism? Western “Realities” and “Eastern” Questions***

II Sestante

### ***Introduction***

“The study of comparative political economy,” Peter A. Hall writes at the beginning of his contribution to *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*, “is at a crossroads” (Kitschelt et al. 1999, 135). Capitalism’s “golden age,” the period of economic stability and growth from the end of the Second World War to the early nineteen-seventies, invariably appears to be over today. As both experts and politicians keep repeating, structural changes have set in which go beyond the trappings of a mere cyclical economic downturn. Thus, one is readily inclined to respond in the negative when Hall asks if comparative political economy’s concepts “are still adequate for organizing our understanding of the political economy” (Kitschelt et al. 1999, 135). Yet more is here at stake, I like to contend, than a question of analytical efficacy. As the challenges of the transformation of/in the former Eastern bloc show, it needs to be asked if relevance and future of comparative political economy are not a matter of defining and defending democracy and democratisation as its knowledge guiding interests. The key question of this review essay – governing or democratising capitalism? – therefore refers both to the methodological and to the substantive concerns and choices that comparative political economy can be said to be confronted with today.

The three books under consideration offer an exceptional entry-point for discussion in this regard. Editors and contributors belong among the best and most influential voices in contemporary political economy. All three books focus on institutions, broadly conceived, and therefore represent the most powerful intellectual current and research agenda in the field today. Analytic coverage includes regulatory relations between “states” and “markets,” between (national) state, (more and less national) business, and (still national) labour. Such already well-known conceptualisations as production regimes and welfare state regimes are also featured, as well as treatments of the role of political parties and political movements in maintaining, challenging, and transforming those regimes. Rationality and culture, needs and expectations are also covered, if at times only as sub-texts. In addition, two of the volumes highlight a recent attempt at reconceptualising institutional relations from the agent-centred perspective of the

<sup>1</sup> *There are, of course, differences in the way that individual contributors approach their respective topics. This holds even in the case of the Hall and Soskice volume which in its entirety is dedicated to the particular framework of the "varieties of capitalism."*

"firm" – a framework that stresses the nationally unique political, social, and cultural institutional environments, the "varieties of capitalism," into which firms, on the one hand, are embedded and which firms, on the other hand, also need to confront in their activities (esp. Soskice and Hall in Kitschelt et al., 101-134, 135-163; the entire volume edited by Hall and Soskice).<sup>1</sup>

### **Western "Realities" and "Eastern" Questions**

Let me begin the discussion by returning to the initial, well-known claim of fundamental changes in the make-up of present-day capitalism, from the patterns of production and work, to social structure and demographics. For the editors and contributors of the Kitschelt et al. and the Hall and Soskice volumes, the question that presumably guides the present debate in comparative political economy is if those changes are "governed by a logic of convergence, driven by a growing scope and increasing depth of international competition and the search for the unique, functionally superior set of policies and institutions, or by a logic of 'refracted divergence' in which some of the past patterns of diversity disappear, are replaced by new ones, reflecting institutionally mediated responses to the challenges posed by the new environment" (Kitschelt et al. in Kitschelt et al. 1999, 443).

The general answer to this question presented and argued in both volumes is one of "refracted divergence," that is, of the persistence of national variations under pressure: that and how national institutional settings have survived and, at least to a significant extent, continue to provide and constitute the context of political-economic interaction and regulation is the larger theme of both volumes. Indeed, this is where the conceptual framework advanced by Peter A. Hall, David Soskice, their immediate collaborators and their sympathizers demonstrates its strength. The distinction between "liberal market economies" and "coordinated market economies," advanced in the book, generates a basic typology that avoids the political, party- or movement-based distinction between Social Democratic, Christian Democratic, and liberal political economies; a distinction which today increasingly appears not to be in step anymore with political, social, and economic developments. At the same time, built as it is around the micro-level perspective of a firm's structural/decisional environment, the distinction provides a conceptual tool for the analysis of internal ("domestic") national-institutional specificities.

In more political terms, the question of convergence or refracted divergence concerns the inevitability of a neo-liberal, market-conforming model of political-economic arrangements and the chances of survival, even growth, for the coordinated, social (Social Democratic or Christian Democratic; Nordic or Rhenish) model(s) of a political economy. Given the general emphasis of both volumes on the persistence of nationally-framed diversity in political-economic arrangements, one might surmise that the Nordic and Rhenish models (or at least some variation thereof) stand at least a good chance of survival. Yet in framing the international and global setting(s) of the national political economies in deci-

dedly neo-liberal terms, both volumes can not help but cast the political, that is, political parties, political forces and intellectual currents (including those of "civil society"), into a rather reactive, if not entirely subservient role vis-à-vis the challenges that some conditions or forces, viewed as external and hence "objective," are said to present.<sup>2</sup> This, again, is not what the editors themselves would like to suggest. In claiming diversity as the continuing constitutive condition across national political economies, the editors of both volumes are in effect reclaiming the importance and creativity of the political through a structural backdoor. And Kitschelt et al. even underline in the end that "the road to economic internationalization has been paved by government decisions" (Kitschelt et al. in Kitschelt et al. 1999, 449).

But all wishes and claims notwithstanding, "institutions" are seen as either allowing or impeding (resisting) changes presently demanded by the "outside" and the question of the political in this context is plainly one of the capacity and/or incapacity to engage in market-conforming adjustment. Not "refracted divergence," as claimed, but refracted convergence appears in the end to be the best general characterization of present developments across the political economies of highly advanced capitalist societies – at least to the extent that a measure of "failure" and "success" is implied.

This ambivalence in the construction of the political, I contend, has its roots in a particular methodological development. For some time now, political economy as a field of study has re-constructed its concepts and frameworks through an alignment with the concepts and frameworks of (neo-) institutional and rational choice economics. Governing capitalism, or: governing the economy, pace Peter A. Hall, has become the paradigmatic problematic in research and analysis. The price of the (attempted) convergence with economics has consisted in the acceptance of economic categories for the reconstruction of politics and the political in general. While this has undoubtedly netted powerful insights into the reproduction of existing social relations, including why certain social relations (institutions) persist despite their (proven or apparent) sub-optimal results, it has also made economic categories such as the market, (individual) preferences, and transaction costs into the adjudicators of politics and the political, thereby in essence reducing political choices born out of contending visions of the commonweal and the commonwealth to a question of good or bad economics.<sup>3</sup> As both volumes, Kitschelt et al. and Hall and Soskice, demonstrate in their ambivalence towards politics and the political: for "diversity" to work as a reclamation of the political, and not just as a synonym for remaining differences in national institutional arrangements, some normative adjudication of "better" and "worse" choices beyond the logic of the (national, international and global) marketplace appears to be necessary.

Yet going beyond the logic of the (national, international and global) marketplace appears today to be not merely futile, but outdated, illusory, and down-right irrational. After all, the once existing organizational alternative to a market-conforming political economy, the communist or socialist political economies of the

<sup>2</sup>The term "globalisation" itself finds very little use in both volumes. Nevertheless, when globalisation is explicitly mentioned, its definition is very telling because it is meant to refer to "the liberalization of trade, the deregulation and expansion of international financial markets, the new accessibility and expansion of markets in what was the communist world, and declining transportation or communication costs" (Hall and Soskice in Hall and Soskice 2001, 55 n.37). An even more specific, not to say restricted meaning of globalisation is used by Kathleen Thelen: "capital mobility or the threat of exit" (Thelen in Hall and Soskice 2001, 76). Thus, two external or exogenous phenomena or events are presented as having had the greatest impact on the national-institutional definition of political-economic relations in the past thirty years: the internationalisation and integration of capital markets (Simmons in Kitschelt et al., 36-69) and the increasing openness of trade relations, at least among the advanced capitalist countries (McKeown in Kitschelt et al., 11-35).

<sup>3</sup>Interesting to note in this context: One of the campaign slogans of Gerhard Schröder's

*first successful race for German Chancellor was "There is no Left or Right Economic Policy, there is only a good or a bad Economic Policy." Yet in the absence of political categories, such as Left and Right, one is left in the end with that most famous of political-economic slogans: "What's good for [insert your favorite company] is good for the country."*

*<sup>4</sup> Thus, the curious silence displayed in both Kitschelt et al. and Hall and Soskice on the fall of communism, after all, the biggest single historical change in the past thirty, in fact, fifty-eight, years, only extends and underlines both volumes' (implicit) message of a refracted neo-liberal convergence in both scholarship and politics.*

so called Eastern bloc, proved to be highly inefficient, unable to deliver a Western-style level of general prosperity, and in the end did not survive. Capitalism has won the Cold War competition of the systems and the "West" now defines, for better or worse, the "rest." And most scholarship on the fall of communism, and especially scholarship on the political economy of post-communism, in fact would only support such a conclusion. Most scholarship, standard scholarship to be more precise, on 1989- and post-1989 Eastern Europe relies in its analyses on the concept and framework of a "transition." That is, it views the fall of communism and the transformation that ensued as a transition to a liberal-democratic polity and a free market capitalist economy. Thus, while "democratisation" appears to be the central concern, the very notion itself is tied to the replication of a specific institutional model of "democracy," namely, the one derived from Western, liberal democracies. In political economy scholarship, this view is somewhat even further delimited, not to say restricted, by a concentration on the creation of a free market and free-market-defined political-economic relations.<sup>4</sup>

However, well into the second decade after the events of "1989," the political and social sciences are confronted with the fact that the process of post-1989 development of/in the former Eastern Europe did not lead to general convergence and a unified development based on the replication of a fixed "Western" model. Instead, transition has turned into differentiation, and convergence has been replaced by diversity. There is considerable irony in that/those development/s, at least for all those prepared to notice. For the celebrated end of communism encountered as its "telos" – the end of capitalism's "golden age."

If the study of 1989- and post-1989 Eastern Europe therefore initially could have and should have profited from an engagement with the study of Western realities, today, the study of Western realities could and should profit from an engagement with the questions that the Eastern transformation continues to raise. Arguably the most important among those questions concerns the twin-definitions of democracy and democratisation – when do we consider a polity and its society democratic, does the process of becoming a democracy essentially stop once some minimal requirements are met or should we understand democratisation as a contextual process whose very criteria, from minimal requirements to lofty ideals, can themselves be subject to change? Interrelated with the question of democracy and democratisation is the question of the relationship between politics, society, and the economy – what constitutes the "wealth of nations" today, what are the proper ends of and limits to government and business activities, how do we wish to define the goals of what used to be called "development"? In short, as a process of total societal re-construction, the transformation of/in Eastern Europe challenges societies/actors and analysts to tackle the fundamental questions of what constitutes a "society" today.

The collection on post-communist political economies edited by Nelson, Tilly, and Walker, though its coverage only goes up to the mid-1990s, presents a good starting point. In the first place, the volume already accepts the process of diffe-

rentiation and the resulting diversity as key subjects of study. Thus, even for Anders Åslund, still one of the most ardent and sophisticated advocates of "shock therapy," the central question has turned into "what sorts of economic models these countries are developing" (Åslund, 453 [my emphasis]).<sup>5</sup> As can be expected by now, the general tone of analysis is rather sober. Even in the few success-cases, namely, Hungary, Poland, the Czech Republic, Slovakia, Slovenia (still underrated in this volume) and the Baltic states, problems such as weak institutions, high and rising unemployment, rule evasion and corruption (rent-seeking behaviour) appear to outweigh the successes (with economic growth beginning by the mid-1990s; as measures of success predominant: political stability and democracy, which, as is known, back then compromised Slovakia's standing in the European and international communities). More importantly, however, the collection emphasises the societal (*gesamtgesellschaftliche*) dimension of post-communism. The largest single part of the book, Part IV, comprising six chapters and an excellent introductory chapter by one of the editors, Joan M. Nelson, is devoted to analyses of "Social Trends, Household Behavior, and Social-Sector Policies," and features, among other prominent scholars, contributions by Janos Kornai on a normative approach to welfare sector reform (272-298) and Zsuzsa Ferge on challenges and dilemmas of social policy (299-321). Yet even in the two preceding parts, one on "Institutional Change, Property Rights, and Corruption," the other on "Transforming Management, Labor, and Production," transformation as a societal problematic is never absent. Thus, the coverage of "missed markets" (Polishchuk, 80-101), "fuzzy property" (Verdery, 102-117), and "rule evasion" (Leitzel, 118-130) in Part II nicely tie-in with the "learning in networks" that characterize enterprise behaviour (Kuznetsov, 156-176), the "survival strategies" beyond formal employment (Johnson, Kaufman, and Ustenko, 177-202), and the development and structure of the official labour market (McAuley, 223-244) which are treated in Part III.

This societal perspective on post-communism, which the Nelson, Tilly, and Walker collection offers, in turn, also provides a different perspective on the (possible) relation between the political and the socio-economic dimension of transformation, i.e. the (possible) relation between democracy/democratisation and what used to be called "development." After all, as Judith Thornton reminds the reader at one point, the "aim of economic reform is to provide a framework of laws and institutions that will further freedom and prosperity" (Thornton, 133). The question of the state therefore not only brings out central conceptual divisions within the debate on post-communist development, but also links this debate to the larger debate on the state, regulation, and democracy under way in comparative political economy and comparative political science in general today. As Charles Tilly emphasises in his introduction to the final part, Part V, on "Transforming the Role of the State," the contributions by Adam Przeworski, Andrew G. Walder, and Anders Åslund nicely mark off the three different perspectives that guide both the specific post-communist and the general comparative discussion (Tilly, 403-410). Åslund, as already noted, defends the radical liberal view of the post-communist reform process, and thereby also supports the more general view of the importance of existing and functioning markets and

<sup>5</sup> *With considerable satisfaction, and admittedly with a "told-you-so"-reaction, the present author noted the conclusion to an empirical survey of economics articles on the transition: "significant issues have received little attention. When alternatives or tradeoffs are discussed, it is usually in the loosest of terms. There is little discussion of historical context considered at any level of generality. Although most economists agree that institutional reform is fundamental to successful transformation, little systematic attention has been given to many of the core elements of institutions: path dependence, transaction costs, incentives, measurement and monitoring, credible commitments, corruption, and local and regional government" (Benbam and Benbam in Nelson, Tilly, and Walker 1997, 48).*

market-structures for the – later resulting – development of democratic political institutions (453-470). Although Walder, in focusing on China and its reform process, states that “China is no model for Eastern Europe” (p. 447), his argument in the end supports the general view that economic and political development are not necessarily correlated since the development of market structures and economic growth within a communist/authoritarian political system is not only possible, but in the event can even be highly successful (432-452). As can be expected, Przeworski’s contribution here presents the middle position: state intervention does have a crucial role to play in social and economic development because “markets are inevitably incomplete and economic agents have access to differing information” (415) and the state therefore is called upon to act and rectify “market failures”; yet in order for state intervention to be “superior to non-intervention,” governments must be able to know when intervention is actually beneficial, politicians must wish and have to be able to control bureaucrats, and citizens must be able to distinguish good from bad governments and must wish and be able “to sanction them appropriately” (428).

Yet for the kind of “institutional creativity” (428) that Przeworski advocates in the end, a context of norms is required which the logic of the marketplace as such is unable to provide.<sup>6</sup> Thus, the intricate link between (empirical) institutional design and normative considerations about the ends and means of political, social, and economic organization, which the transformation of/in Eastern Europe as a societal problematic raises, can not help but pose the question of the political beyond the logic of the marketplace. Interestingly enough, one also encounters an answer to that question when confronting the “Eastern” transformation. The problems that the transformation of/in Eastern Europe has brought to the fore – from the rather “mundane” ones such as unemployment, poverty and its feminization, to such issues as identity politics and the rebirth of authoritarianism – find their counter-part in the hopes that the “*annus mirabilis*” of 1989 originally stood for. The naïveté of that moment, the belief in both prosperity and democracy, which today we find perhaps droll, if not simply stupid, still haunts both societies/actors and analysts, especially at their most cynical.

Taking the moment of “1989” seriously in both East and West, democratising, instead of governing, capitalism could provide a kind of conceptual lead-in for the recovery of politics and the political in (comparative) political economy. In a world characterized on the one hand by seminal advances in such areas as communication technology, biotechnology and medicine and by never before heard of capital wealth, yet on the other hand also by an ever growing chasm between those who actually participate in those developments and those who are only able to suffer the consequences, democracy can hardly be said to be a luxury item. At the same time, the democratic question does not pose itself anymore in the same manner as it did in the nineteenth and early twentieth centuries, rather it is itself part and parcel of the contemporary process of differentiated development. That is to say, the kinds of minimal institutional requirements which the transformation of/in Eastern Europe has once again brought to our attention and which used to characterize democratic advances in previous centuries – univer-

<sup>6</sup> *Indeed, if I read the “rational choice turn” in (now formerly) Neo-Marxist analysis (to which Przeworski has contributed seminal works) correctly, the point has been and continues to be to undermine the kind of natural stasis and securities associated with “democracy” and which are characteristic of what used to be called “bourgeois science” (for example by explicating that democracy or democratic rules are actually contingent on the benefits that actors in their decision-making associate with compliance or playing by those rules).*



sal suffrage, free, equal and secret elections, rule of law, individual (protective) rights – can not be considered anymore the end and be all of the democratic process. While those minimal requirements still have an all-too-necessary place in the specific context of a transition from anti-democratic to democratic rule, in the contexts of capitalist democracies and global capitalism, they are simply not enough anymore to constitute and secure a democratic polity and society. Transparency and accountability, for example, can now be said to stand as a short hand for the democratic question engendered by state power and the interactions (transactions) between national states, international financial markets and multinational or just national corporations.

Here we can return to the highly advanced, Western capitalist societies. No one can dispute the fundamental changes that have occurred in the past thirty years in those societies, from changes in class structure to the ageing of the population. And no one can dispute that those changes have a profound impact on the institutional arrangements associated with capitalist democracy: from what and how people work, the welfare, health care benefits and pensions they are or rather were entitled to receive, to what/who they were and now are voting for or against in elections. It is, however, too often forgotten that the institutional arrangements that are today considered to lie at the core of capitalism's "golden age" were not the product of some objective laws of development. The difference between liberal market economies and coordinated market economies (to use the terminology of the "varieties of capitalism" literature) was created through mobilization and organization: tough interest group bargaining, general political and social struggles, strikes, and even some rebellions. Even the differences across coordinated market economies bespeak the differences in mobilization and organization through which "coordination" was actually achieved, or won. In this sense, the present challenges to the institutional patterns of capitalist democracies are nothing new and actually offer the chance to reclaim and extend the democratic project. Unfortunately, some of the organized political forces who traditionally have been the champions of democratisation, now are struggling for the preservation of the existing arrangements – and, as history teaches us, they will end up losing that cause, thereby in effect endangering the democratic project for all the rest.

F. Peter Wagner, Senior Fellow (Habilitationstipendiat), German Science Association (DFG), in the Department of Political Science at Justus-Liebig-University Giessen, Germany.

*(peter.wagner@sowi.uni-giessen.de)*

# Salta in sella a BiciConto

Il nuovo conto di investimento  
che Ti regala una bicicletta



Sponsor e Banca Ufficiale  
83° Giro d'Italia

BiciConto

BiciConto

BiciConto

Banca Popolare  
di Novara

## ***Il mosaico scheggiato. Note sul “Documento di lavoro n. 1” per il Piano Regionale di Sviluppo della Regione Veneto***

Passaggio a NordEst

### ***1. Il mosaico “perfetto” e la politica come ancella dei localismi organizzati***

L'interesse con cui è stato accolto (giugno 2003) il “Documento di lavoro n. 1” per predisporre il Piano Regionale di Sviluppo (Regione Veneto 2003) consiste nel fatto che è il primo strumento di elaborazione sistematica sul futuro del Veneto prodotto nell'epoca del sistema politico bipolare in questa regione. Tale documento merita di essere discusso, come quelli che prevedibilmente seguiranno, proprio perché non emenda o riaggiusta elementi di dettaglio del modello, ma pone come principio guida la categoria della discontinuità.

Il “terzo” Veneto verso cui staremmo andando, dopo quelli della ricostruzione e del miracolo economico, è qualitativamente diverso dalle due fasi storiche precedenti e questa diversità si sostanzia come mutamento di modello, come rottura di un paradigma che aveva basi ampiamente consolidate e ripetute con enfasi apologetica ormai usurata.

Il modello dello sviluppo, per usare una metafora, si era assestato come le tessere di un mosaico compiuto, sulla crescita di tutti i sistemi locali: un avanzamento distribuito orizzontalmente con la stabilizzazione organizzativa di tali sistemi attraverso filiere integrate di imprese, un forte intreccio tra identità locale, struttura sociale familistico-comunitaria e processi di industrializzazione e di residenzialità diffusi. Si trattava, infine, di uno sviluppo territoria-

le articolatissimo, policentrico fino all'estenuazione, di un modello insediativo che aveva celebrato nel Cinquecento della Serenissima il matrimonio tra urbanizzazione diffusa e capillare antropizzazione delle campagne (Munarin – Tosi 2002).

La correlazione tra sviluppo, struttura sociale e processi di auto-organizzazione dei localismi in modalità orizzontali, per nulla gerarchiche, coincideva con un humus culturale permeato di “universalismo comunitario”, ispirato alla pieve cristiana che rinsaldava gli insiemi locali con una distribuzione individuale dei “carismi”: ognuno ha un ruolo sociale che si traduce nel linguaggio organico della piccola comunità (Romano 1997).

Qual è un dato di forte interesse per le prospettive future rispetto a questo mosaico di localismi orizzontali, degerarchizzati, coordinati da una forte condivisione culturale? Il fatto che in questo modello la politica si limita a tradurre questa cultura in modalità semplici di governo per le quali il fattore determinante è la sua configurazione ancillare rispetto a strutture socio-economica e simbolico-culturale che prediligono l'auto-organizzazione in proprio.

Al fare da sé di economia e società corrisponde la funzione consecutiva e strumentale della politica, del tutto priva di quell'intronizzazione a “governo generale della società” che ne ha contrassegnato i fasti e i misfatti della prima Repubblica.

La polemica contro il dirigismo illuminista di una certa elite politica, spesso di matrice “veneziana”,

quindi estranea al Veneto del diffuso, ha coinvolto settori ampiamente prevalenti della regione, proprio in nome di una democrazia territoriale che si alimentava dei tanti localismi di vitalità effervescente. In ognuno di questi contesti “governare” da parte dei pubblici poteri consiste al massimo nell’accompagnare, ma forse questo termine non ne designa a sufficienza la leggerezza, ovvero al più nell’inseguire i processi di auto-organizzazione dello sviluppo. E’ paradossale che il declino del mosaico di localismi, che nel “Documento” è ampiamente argomentato con dovizia di dati e con una convincente parte analitica, non si sostanzia poi di una correlazione forte con il bisogno di una nuova democrazia governante, di un sistema di decisioni da parte dei poteri pubblici, che affronti con incisività il “mosaico scheggiato”, la crisi del sistema dei localismi auto-organizzati.

Questa sottovalutazione del nuovo ruolo di funzione della politica, nella crisi del modello del secondo Veneto, è figlia anche della peculiare matrice culturale della stagione federalista, in cui ha prevalso un messaggio di tipo autarchico e separatista rispetto a una visione capace di negoziare spazi per l’autonomia sapendo precisamente che cosa farne. Non a caso la Regione Veneto ha un basso livello di sussidiarietà istituzionale e valorizza molto poco anche gli ambiti del decentramento amministrativo che in virtù delle leggi Bassanini potevano comunque portare a potenziare autonome competenze e le politiche conseguenti.

Questa aporia iniziale condiziona negativamente tutto il “Documento di PRS”. Non solo perché eclissa la questione federalista, ma anche perché deprime tre filiere di innovazioni istituzionali di cui tutta la regione, intesa come territorio, avverte un’urgenza assoluta: (a) l’autonomia in ambiti nei quali la capacità di programmare secondo obiettivi è essenziale ai fini della competitività del sistema regionale; il Documento rivendica “quote di sovranità in politica estera” alla Regione ma poi non vi è né un’analisi critica del funzionamento di Alpe Adria, una regia unitaria dei progetti di integrazione transfrontaliera (Interreg), l’individuazione di aree privilegiate verso cui accompagnare l’internazionalizzazione delle imprese; (b) la sburocratizzazione delle strutture istituzionali e amministrative

ai fini della costruzione di strutture leggere, elastiche, capaci di correlarsi con i soggetti dello sviluppo e della società civile in modalità dialogiche e interattive; (c) la costruzione di politiche regionali innovative, anche in termini di sussidiarietà, di distribuzione delle competenze al territorio, di gestione di “governance” complesse per l’economia, il welfare, la programmazione urbanistica e ambientale.

## ***2. Il federalismo è il progetto istituzionale per un nuovo ciclo dello sviluppo***

Una mossa strategica del “Documento” è dunque quella di isolare i temi dello sviluppo da quelli dell’assetto istituzionale. Da questo punto di vista il “terzo” Veneto proposto da Galan si dichiara discontinuo dal secondo, in cui lo sviluppo endogeno cresce e fa il miracolo a prescindere dai ruoli regolativi e programmatori dei poteri pubblici, ma in realtà continua a riproporre la stessa caratterizzazione ancillare e residuale della politica.

Negli anni scorsi, infatti, la Lega prima, i movimenti dei sindaci e del Nordest poi, avevano, pur con toni e contenuti diversi, posto l’accento su questo punto: sono le forme effettive su cui si è venuto costruendo il successo dello sviluppo socio-economico veneto che impongono, per consentire nuovo sviluppo, l’adozione di un’architettura istituzionale federalista.

Ciò avrebbe consentito di valorizzare l’autonomia regionale per contare di più nelle sedi comunitarie e internazionali, progettare con originalità propria i percorsi di evoluzione rispetto a un indirizzo statale sempre più confuso e dissociato dal territorio, per gestire un più cospicuo pacchetto delle risorse fiscali auto-prodotte, per avvicinare ai cittadini i luoghi, le forme e i modi delle decisioni in virtù di una sussidiarietà diffusa.

Il federalismo, è stato autorevolmente detto da più parti (Dente 1997), si presta a modelli territoriali di industrializzazione diffusa non solo per ovvie ragioni di tipo fiscale, ma anche perché smonta le macroburocrazie e implementa modalità “interattive” di governo da parte dei poteri pubblici: “Dire che la piccola impresa deve diventare impresa generale significa attaccare il metodo dell’attuale

normativa e dunque non solo il patto silenzioso tra la burocrazia pubblica e quella privata, ma anche il modo di decidere della pubblica amministrazione. Dal punto di vista della piccola impresa, infatti, i problemi e le soluzioni vanno trovate dialogicamente e creativamente con lo stesso metodo che si usa parlando con i fornitori o con i committenti” (Rullani 2003, p. 48).

Ciò che risulta snaturato nel “documento n. 1 di PRS” sono pertanto tre elementi:

- il federalismo non è una scelta di ingegneria istituzionale, ma, anzi, è la forma istituzionale più adatta a sostenere un nuovo ciclo di sviluppo di un territorio come quello veneto, stanti le sue caratteristiche impennate sulla PMI. Questa logica si comincia a intravedere nella legge sui distretti in cui il ruolo della Regione è quello di regolare i processi di sviluppo e di coesione di sistemi produttivi locali la cui modernizzazione si sposa con la valorizzazione di nuovi livelli, ancorché non esauritivi, di auto-organizzazione territoriale; la Regione nel documento di PRS non sancisce come fisiologica questa logica di relazione tra governance regionale e sviluppo locale. Tornano i settori produttivi, gli incentivi, un armamentario vecchissimo di politica dello sviluppo;

- il federalismo “interno”, ovvero la piena attribuzione alle autonomie locali di poteri e risorse dedicate ai servizi locali, consente un aumento di efficacia di tutto il sistema. Questo principio riformatore non solo non viene attuato, ma in molti ambiti, con recenti provvedimenti legislativi, se ne contrastano le finalità (la sanità, l’urbanistica, il turismo, i servizi sociali, la formazione professionale, l’ambiente). Solo se la Regione si appropria davvero di una grande cultura della sussidiarietà e di strumenti correlati di programmazione flessibile e di controllo sull’efficienza, potrà attuare un concreto federalismo al suo interno;

- l’autonomia regionale, intesa come reale potenza gestionale di competenze assegnate in via esclusiva, dovrebbe rappresentare il viatico fondamentale per realizzare delle politiche in settori in cui la competizione erode le basi del capitale sociale dello sviluppo: le relazioni internazionali, le fiere, le *multiutilities*, le autonomie funzionali che gestiscono reti di infrastrutture, i sistemi complessi di

saperi. I gestori delle reti sono oggi schiacciati tra territorio e globalizzazione. Il compito della Regione consiste nel regolare una crescita sistemica che consenta di essere competitivi nel globale, rimanendo comunque radicati nel locale.

In estrema sintesi fa riflettere che la culla italiana del federalismo, quel Veneto protagonista del processo costituente, una sorta di “Commissione Bicamerale a cielo aperto”, per usare un’imaging espressioni di Giorgio Lago, non conferisca al federalismo, inteso nel suo repertorio completo di accezioni - fiscale, sussidiario, autonomistico, auto-organizzativo, identitario - la funzione strategica di modellare le istituzioni proprie di un ciclo di sviluppo per la più differenziata economia-arcipelago di cui dispone oggi l’Europa.

### **3. Lo sviluppo cambia: ma “chi” deve cambiare “che cosa”?**

L’analisi innova radicalmente le sue categorie intorno alle basi del miracolo localistico, ma quando si trasferisce alle strategie le politiche sono esattamente quelle del successo localistico. Ci si deve interrogare in sostanza su come possano delle politiche continuistiche ai limiti dell’inerzia affrontare le grandi discontinuità che evoca il documento: la globalizzazione, la crisi demografica, la nuova economia dell’innovazione, l’immigrazione, la costruzione della città-regione. Si tratta di un problema che va esteso alla macchina regionale “allargata” nel senso che non vi sono idee concrete sul ruolo e le funzioni delle agenzie, delle aziende strumentali e delle finanziarie regionali.

Il principio analitico fondamentale sul modello veneto di sviluppo contenuto nel “Documento” consiste nel descrivere le ragioni che hanno spiazzato la competitività dei distretti manifatturieri protagonisti del “secondo Veneto”, quello del miracolo. Esse consistono principalmente nell’erosione di fondamentali risorse di contesto: lo sponenteismo imprenditoriale, l’abbondanza di manodopera qualificata, una produttività ottenuta anche con tecnologie povere, mercati in continua espansione, l’aiuto della svalutazione in congiunture particolarmente critiche: tutto questo supportava il funzionamento a rete delle PMI che valorizzava

tutte le forme di capitale sociale disseminate per il territorio, dalle scuole tecniche alla subfornitura, dal credito locale alla flessibilità dei lavoratori, dalla famiglia-impresa agli imprenditori mercanti.

L'evocazione di uno sviluppo intensivo, e non estensivo, qualitativo e non quantitativo, sostenibile e non insostenibile marca ogni passaggio conseguente alla parte analitica ma vive una profonda contraddizione che può essere così espressa: l'eposizione delle imprese venete alla competizione globale è talmente stringente che già da tempo una parte consistente di esse ha avviato e consolidato strategie di innovazione e di internazionalizzazione. Per queste aziende il primato del territorio locale è solo un ricordo, anzi lo investono con una pressante domanda di modernizzazione che non trova interlocutori disposti a modificare assetti di potere molto collaudati nelle istituzioni, nelle rappresentanze e nelle stesse autonomie funzionali che gestiscono reti, servizi e saperi.

Emblematico da questo punto di vista il fenomeno della delocalizzazione produttiva. E' vista in positivo nel "Documento di PRS", sia che venga adottata dalle imprese per ragioni strategiche che rimanda all'internazionalizzazione sui mercati con investimenti diretti all'estero, acquisizione di concorrenti di nicchia e azioni di trasformazione "domestica" del prodotto finale, sia che venga generata da mere considerazioni di costo del lavoro, come ricollocazione altrove della stessa logica del modello estensivo e quantitativo. Un recente studio dedicato al tessile-abbigliamento in provincia di Vicenza (Crestanello – Dalla Libera 2003) evidenzia, invece, come le due tipologie di delocalizzazione, orientata al mercato la prima, alla riduzione dei costi la seconda, implicino esiti del tutto divaricati dal punto di vista del posizionamento aziendale, delle strategie di internazionalizzazione, delle competenze di eccellenza e degli esiti occupazionali.

Ne viene una considerazione di questo tipo: già nel "secondo" Veneto dei distretti, dell'impresa familiare e della comunità locale esiste un tessuto di aziende medie e piccole in rete che si globalizza, ma la pressione modernizzatrice che invia al territorio è molto meno forte di quella degli interessi tradizionali che caratterizzano il dna localistico. Anzi, nel corso degli anni Novanta, più intensa

è stata l'invocazione di un "sistema" territoriale che trascendesse i localismi, più forti sono stati i reagenti nell'esperare i meccanismi localistici (Fondazione Benetton 2002).

Lo spontaneismo del diffuso è stato "drogato" da incentivi fiscali (le leggi Tremonti pro-capannoni), fiscali-locali (l'ICI che premia i Comuni che estendono le destinazioni produttive), normativi (la titolarità urbanistica ai Comuni), di bilancio (il ridimensionamento dei trasferimenti e l'impovertimento delle casse comunali costrette alla caccia di oneri di costruzione) proprio negli anni in cui il modello localista andava chiaramente in crisi, a partire dalla seconda metà del 2000.

Il modello localista è cresciuto affiancato da apparati dedicati per missione all'innovazione e alla ricerca, i quali, per conclamata constatazione, hanno fallito la loro missione. Nonostante il costante richiamo al valore economico dei saperi nel "Documento" non esiste neppure un vago cenno al fallimento delle strategie pubbliche dell'offerta: Università, Parco-Scientifico multipolare, Veneto Innovazione, i BIC. Se ciò è avvenuto, evidentemente, è perché le imprese in parte producono innovazione secondo schemi operativi interni, in parte perché hanno altri canali in cui cercarla oppure perché non rappresenta ancora un fattore competitivo di vitale importanza. Ma se nel nuovo scenario competitivo la ricerca e l'applicazione delle innovazioni hanno un ruolo strategico il "Documento" non affronta in termini di chiarezza critica il fallimento degli attori dell'offerta pubblica, anche qui lasciando inalterati assetti di potere del tutto dissociati dai fabbisogni del territorio. La proliferazione di centri pubblici di ricerca non ha prodotto i risultati attesi in quanto essi si sono contesi quote di (pochi) finanziamenti pubblici piuttosto che quote di mercato. L'attuazione di una politica per l'innovazione a partire dalle caratteristiche connaturate del sistema a effervescenza diffusa e plurale, senza procedere con schemi astratti, obbliga a una grande capacità di originalità inventiva. Se la ricerca pura si traduce in valore in quanto applicata, se per le PMI si rivela maggiormente produttiva l'innovazione basata sullo stimolo della domanda e non su percorsi decisi ex ante, se la diffusione "moderna" delle conoscenze impli-

ca la non escludibilità di terzi dalla loro condivisione, e se, infine, determinante è il ruolo del “mediatore cognitivo” e il rapporto fiduciario con l'imprenditore, allora sono strategici il protagonismo della domanda (piccola impresa) e la velocità, da parte dell'offerta, di progettazione, reperimento e applicazione dell'innovazione. Ciò implica il ripensamento globale delle istituzioni che hanno la missione di progettare e diffondere innovazione, compresa l'Università, per trasformarsi da strutture “autocentrate”, regolate da diritto amministrativo, a servizio diretto alle imprese-clienti. La burocratizzazione delle strutture di ricerca ha compromesso la nascita di progetti *business oriented* che sono fondamentali per creare un circuito virtuoso ricerca-imprese. La scelta in termini di politiche per l'innovazione potrebbe comportare l'unificazione dei centri pubblici per la ricerca in una forma giuridica di carattere privatistico che consenta piena operatività e l'orientamento al mercato delle reti per il trasferimento tecnologico, brevettuale, ecc...

Il sistema bancario e il ruolo del credito sono ignorati nel “Documento”. Non si è ancora riflettuto abbastanza sul fatto che la perdita di centri decisionali nelle banche che storicamente erano state generate dal territorio, la Cattolica e le Casse di Risparmio, rischia di investire i potenziali di internazionalizzazione e innovazione strategica delle imprese venete. I “campioni globali”, infatti, stanno sulla competizione nel momento in cui anche il fattore “capitale” accompagna questi potenziali con la corresponsione di adeguati fabbisogni in termini di investimenti diretti all'estero, dell'acquisto di competitori in mercati importanti, di presidio commerciale, di innovazione tecnologica spinta. Il gruppo di imprese globali più importante nel Veneto, non a caso, consiste nella cabina di regia dell'Antonveneta, che ha potuto interpretare, con funzioni dedicate, questo ruolo. Il baricentro del potere finanziario, infatti, spostato a Milano e chiaramente oscillante a nord ovest rischia di non accompagnare in modo adeguato i potenziali “campioni globali” del Nord Est o di farlo solo parzialmente, a fronte di progetti formalizzati, come la “clonazione” del distretto vicentino a Samorin in Slovacchia.

#### **4. La formazione e la centralità (ignorata) delle risorse umane**

Il valore economico della conoscenza modifica radicalmente i vecchi termini della questione della formazione. Se, infatti, il modello dei localismi e del primato del manifatturiero mandava ai licei e poi all'Università la borghesia delle professioni urbane, agli istituti tecnici i quadri medi e i “padroncini” e alla formazione professionale le qualifiche manuali specializzate qual è il ruolo della formazione nel Veneto che il PRS si sforza di prefigurare?

Questo aspetto è trattato superficialmente nel “Documento”. Eppure rappresenta un banco di prova eccellente per la famosa discontinuità invocata rispetto al modello estensivo, localistico, quantitativo. Il modello qualitativo conferisce una centralità indiscutibile alla capacità di innovazione, di inventiva, di ricombinazione dei fattori produttivi che Schumpeter vedeva determinante la stessa essenza della funzione imprenditoriale.

La sua costruzione può concretamente affrontare alcuni deficit reali dell'economia e della società venete: il ricambio generazionale dell'imprenditoria, il fabbisogno manageriale, i “mediatori cognitivi”, i gestori di servizi di eccellenza, le competenze tecniche e gestionali nel tessuto di imprese innovative e internazionalizzate, i servizi socio-sanitari. Le stesse figure tipiche della formazione professionale stanno investendo molto in termini di contenuti tecnologici.

I cardini di un moderno sistema formativo sono l'autonomia operativa degli attori; un sistema di interscambio informativo e conoscitivo articolato e completo tra agenzie formative, enti e imprese; un atteggiamento “proattivo” da parte delle agenzie formative; una progettualità dei percorsi didattico-formativi costruita sulla base di una ricognizione puntuale e approfondita del fabbisogno.

Come per l'internazionalizzazione delle imprese anche qui non si inventa nulla di nuovo, ci sono casi di eccellenza in tutto il Veneto che attestano il funzionamento efficiente di sistemi di questo tipo. Rimane intatto, sullo sfondo, il problema che si tratta di “isole” di modernizzazione ben equilibrate

da canali complementari di formazione di base che non sono ben corrisposte dal sistema veneto della formazione. Questo, infatti, ha un assetto istituzionale e finanziario che non rende agevole il protagonismo del territorio, del fabbisogno puntuale di professionalità specifiche, dell'innovazione proattiva da parte delle agenzie.

Il sistema veneto della formazione si configura come molto centralizzato e spostato, in virtù delle rilevanti risorse di derivazione comunitaria, sull'offerta e, insieme a rilevazioni dei fabbisogni formativi general-generiche come "Excelsior", non aderente alla ricchezza propositiva del territorio. Paradossalmente, il sistema della formazione in epoca di globalizzazione, dovrebbe fare uno sforzo di localizzazione per aderire meglio ai fabbisogni espressi dal territorio. Questo, infatti, è comunque la sede concreta di un percorso condiviso, di incontro possibile, tra una progettazione innovativa e l'offerta di lavoro più avanzata delle imprese.

### **5. La sanità tra modello universalistico e intenzionalità privatistiche**

Come su altre questioni rilevanti il "Documento" sceglie di ponderare la sua posizione verso l'offerta piuttosto che verso la domanda o in un equilibrato intreccio tra le due. E' difficile che un approccio di questo tipo, soprattutto in materia sanitaria, possa reggere alla prova dei fatti. I processi sono di una limpidezza inoppugnabile.

Il primo è che in tutti i Paesi avanzati la spesa sanitaria cresce per l'aumento della durata della vita, per i costi di tecnologie sempre più sofisticate, per la disponibilità di reddito rivolta alla salute. Il secondo è che il Veneto è penalizzato in termini di risorse, disponendo di trasferimenti per la sanità in rapporto al PIL sotto la media nazionale. Il terzo è che una strategia di contenimento della spesa sanitaria con la correlata rottura del modello universalistico di accesso al SSN a favore del privato non sortisce effetti positivi di bilancio fino a che gli oneri del privato sono comunque derivati dalla spesa pubblica.

Nel "Documento" mancano tre dati di analisi indispensabili per prospettare una programmazione: (a) la crescita dei fabbisogni sanitari connessa alla

popolazione anziana e al cronicizzarsi delle malattie; (b) la mappa dei fabbisogni tecnologici, soprattutto di eccellenza, del sistema ospedaliero; (c) la riduzione dei tassi di ospedalizzazione attraverso la prevenzione o la medicina e i servizi territoriali. Un altro dato di grande importanza è quello relativo alla riduzione della spesa farmaceutica in rapporto all'appropriatezza diagnostica.

Eludendo la ricognizione dei fabbisogni, o delle loro linee evolutive, risulta più arduo giustificare la contraddittorietà di giudizi espressi nel "Documento": "Questo sistema ospedaliero risponde largamente alle esigenze espresse dalla popolazione residente...Tuttavia questo tipo di struttura ospedaliera appare obsoleta e sempre meno rispondente agli obiettivi di qualità che sono propri delle moderne società...Il superamento dell'attuale modello di offerta ospedaliera rappresenta quindi un passo ineludibile nel percorso verso una migliore assistenza sanitaria" (p. 53).

Questa contraddizione prosegue con un ulteriore passaggio in cui è chiaro il riferimento al "modello lombardo" di sanità, che ha favorito la privatizzazione di molte eccellenze, attraverso una normativa che abbandona il modello pubblicistico e universalista: riprende in modo quasi letterale un principio del "Documento di Programmazione 2001" della Regione Lombardia lì dove afferma che "si deve prevedere, come tendenza, la coesistenza di tre pilastri: quello dei servizi garantiti per tutti (universali), quello di servizi di qualità migliore ma sostanzialmente analoghi sul territorio regionale, quello di servizi di maggiore interesse personale e meno di carattere sanitario generale o sociale, non necessariamente coperti dal sistema fiscale e contributivo generale, per i quali quindi è possibile pensare ad una mutualità integrativa" (p. 63).

Ma la scelta della Regione Lombardia, ancorché politicamente contestabile, ha delle coerenze tra principi generali, strumenti di programmazione e strategie gestionali, organizzative e finanziarie che sono del tutto incompatibili con il "modello veneto" socio-sanitario. La stessa impostazione "riformatrice" della rete ospedaliera che viene prospettata, con i tre livelli (le cliniche universitarie, gli ospedali dei capoluoghi e gli ospedali di rete territoriale), appare del tutto debitrice di concezioni



piramidali e amministrative prive di una dialettica viva con le differenze territoriali e con l'autonomia aziendale conferita alle ULSS.

Il "Documento" non sembra tenere nel minimo conto il fatto che siamo già entrati in un regime semi-federalistico per quel che afferisce ai meccanismi di finanziamento in virtù del D.Lvo 56/2000: "Il settore sanitario è il primo e più significativo settore di intervento pubblico che ha esplicitamente introdotto elementi volti a riconoscere il valore della diversità, ovvero che ha tentato di superare i limiti propri di meccanismi basati su nozioni di uniformità troppo semplicistiche, introducendo – nel calcolo del fabbisogno finanziario delle singole regioni – un sistema di ponderazione che tiene conto delle peculiarità demografiche, epidemiologiche e socioeconomiche delle diverse realtà territoriali... è indubbio che la sanità è stato il primo settore che ha avviato una progressiva trasformazione lungo le tre direttrici della devolution, deconcentration e delegation" (Dirindin 2002, p. 8).

In secondo luogo non differenzia l'analisi dei singoli percorsi aziendali, ovvero la ricognizione delle ragioni di performances economico-gestionali di estrema varietà: bilanci in attivo, in pareggio o in sofferenza nelle diverse ULSS regionali. Si uniforma tutto con il conseguente impoverimento di strategie contestualizzate rispetto alle diverse situazioni.

Come è stato rilevato "le aziende ospedaliere, spesso, sono meri accessori periferici di un sistema centralizzato. Questa concezione contraddice la definizione stessa di azienda "autonoma" prevista dai decreti di riordino. Le aziende sanitarie pubbliche debbono organizzarsi secondo schemi fissi dettati dallo Stato e dalle Regioni, che non possono tener conto delle differenze che caratterizzano ogni azienda e mortificano la specificità e la flessibilità che esse dovrebbero esprimere al fine di dover competere con altre aziende sia pubbliche che private" (Sirchia 1996).

In terzo luogo un gravissimo difetto è che l'aziendalizzazione ha coinciso con una dilatazione della componente burocratico-amministrativa rispetto a quella sanitaria, con l'aggravante di aumentare il livello di auto-referenzialità e di separatezza da tutte le altre componenti che abitano l'universo

sanitario, come, per esempio, il territorio e la medicina di base. La componente sanitaria è stata così emarginata dalle sedi e dai processi e dalle fasi dei processi decisionali in cui è fondamentale la presenza di professionalità cliniche: "La realtà è diversa. Un ospedale per essere governato deve essere affidato ai clinici. Piano, piano, giorno dopo giorno invece si è resa evidente la malattia: una sorta di schizofrenia, una scissione tra classe medica e classe amministrativa che vivono oggi da separati in casa. Si ha la sensazione che si curino più i bilanci degli ammalati" (cfr. Andrea Tramarin 2003b e 2003a).

Infine non vi è adeguata problematizzazione dell'integrazione con il territorio e il sociale: "integrazione Ospedale-Territorio non è argomento nuovo, ma concetto attualissimo se si vuole recuperare un *modus operandi* che permetta di assicurare i "livelli uniformi di assistenza" definiti dal PSN 1998-2000 in risposta all'aumentato costo dei ricoveri ospedalieri, all'invecchiamento della popolazione e alla "transizione epidemiologica" che portando la nostra società dalle epidemie delle malattie infettive (per lo più curabili e guaribili) all'epidemia delle malattie cronico-degenerative (curabili ma per lo più non guaribili come ad esempio artropatie, cardiopatie, demenze, Alzheimer etc.), ha determinato l'odierno appesantimento, al limite del sostenibile, dei carichi assistenziali socio-sanitari" (Maccari – Vezzosi 2001, p.159).

## **6. Liberi di scegliere, scegliere senza escludere**

Mentre tutto il documento si intona a una cruda e disincantata disamina della crisi del modello economico veneto, la parte sul sociale è una delle più deboli dell'intero testo. Essa, infatti, ripropone in modo acritico e meramente continuistico una cultura di sussidiarietà diffusa, il cui legame con la tradizione solidaristica cattolica è ben nota. Ne canta il riuscito matrimonio con la struttura sociale comunitaria, che rimanda, invece, a una fase aurore dell'integrazione tra società agricola e industrializzazione diffusa e alla stabilità dell'intreccio tra famiglia estesa e comunità locale.

Conferma il "modello veneto" di integrazione

sociale-comunità-famiglia senza porsi il drammatico livello di cambiamento degli elementi che costituiscono questo trittico virtuoso: la famiglia come struttura fondamentale ha visto l'ingresso massiccio delle donne nel mondo del lavoro, imponendo la modernizzazione in termini di servizi di cura a quasi tutta la sfera della riproduzione sociale; ha visto, inoltre, con l'urbanizzazione, i fenomeni di mobilità, di rottura del vincolo matrimoniale, la discesa demografica attestarsi su "nuclei" ridotti con una estesa tipologia di "varianti" rispetto al paradigma classico di famiglia. La comunità locale di prossimità è stata altrettanto sconvolta dai processi di globalizzazione dell'economia e dal mutamento del rapporto tra individuo e relazioni con gli altri, soprattutto quando gli "altri" sono le popolazioni di immigrati.

C'è pertanto da chiedersi come può una società fino a quindici anni fa organizzata sulla base di un mosaico orizzontale di comunità locali ad alta auto-organizzazione, e che risolveva all'interno della famiglia moltissime funzioni della riproduzione sociale, affrontare oggi con la stessa cultura e con gli stessi strumenti una realtà sconvolta da cambiamenti profondi sia dal punto di vista della struttura sociale che delle culture di orientamento dei comportamenti.

La risposta possibile assume delle caratteristiche diverse, suffragata da diversi possibili percorsi. Una ha delle caratteristiche che sono state precisamente definite: "Liberi di scegliere" è il titolo della summa della sussidiarietà curata da Giorgio Vittadini (2002), immersa nel modello lombardo di welfare tra privatizzazione delle funzioni di riproduzione sociale, sussidiarietà orizzontale e pluralizzazione dell'offerta di servizi di cura della persona. Per questa impostazione di welfare il cittadino diventa un utente che acquista un bene come se fosse prodotto da meccanismi di mercato. Ciò si specifica anche con il pagamento proporzionale delle prestazioni qualitativamente superiori. Non si connette il principio di cittadinanza a quello di nuovo welfare. Il problema da porsi è come garantire l'universalità dei diritti in rapporto alla sussidiarietà diffusa quale viatico di organizzazione delle risposte ai bisogni. Non è più proponibile un interventismo del pubblico che programma, gesti-

sce e controlla le prestazioni.

Il pubblico deve occuparsi di aspetti strategici di particolare rilevanza prodotti proprio dalla domanda diffusa di "libertà di scegliere" e dalla contestuale esigenza di garantire l'universalità dei diritti sociali: i rischi di esclusione sociale di una parte rilevante della popolazione rispetto ai prezzi dei servizi; l'insufficienza dell'elemento monetario come regolatore della risposta al bisogno (deficit di informazione sul successo ecc...); gli effetti distruttivi di una sussidiarietà del tutto priva di un quadro di regole di riferimento. L'affermazione del pluralismo dei fornitori di servizi e della libertà di scelta del cittadino rispetto al servizio a cui affidarsi non può snaturare il cardine del welfare riequilibratore delle disuguaglianze prodotte dal mercato: la responsabilità politica di affermare concretamente l'universalità di diritti sociali minimi spetta al potere pubblico. Gli strumenti con cui garantirla devono modernizzarsi in base ai cambiamenti della struttura e della cultura sociali. Mentre la liberalizzazione dei soggetti esperti nella lettura delle dinamiche del bisogno può sostituire il "nucleo" rigido della programmazione pubblica, questa non può derogare alla definizione dei "livelli essenziali" di diritto all'assistenza.

Da quanto detto deriva una configurazione del tutto rivisitata del modello veneto di sussidiarietà diffusa: la definizione dei livelli minimi di risposta, infatti, presiede alla costruzione di strumenti di conoscenza delle dinamiche del bisogno per l'individuazione di quanto non rientra nei livelli essenziali oppure di quanto vi rientra e non viene soddisfatto dalla "libertà di scegliere". L'erogazione dei servizi si sgancia completamente dalle strutture amministrative delle burocrazie pubbliche e si coniuga con la ricchezza del tessuto di sussidiarietà orizzontale.

Il potere pubblico interviene solo nelle aree in cui la sussidiarietà non riesce a coprire per deficit di risorse della domanda l'erogazione della risposta: povertà, immigrazione non gestita, separazioni famigliari, anziani non autosufficienti a carico monoparentale, dipendenze da sostanze ecc. A maggior ragione nel caso delle povertà estreme. La presenza di un forte tessuto di energie volontarie, costruttrici di legame sociale non autorizza a una

concezione della sussidiarietà come alibi per una sorta di deresponsabilizzazione del pubblico.

Il sistema pubblico di sicurezza sociale, infine, può anche sostenere nella fase di ristrutturazione del modello di welfare il potere della domanda di servizi con l'erogazione di bonus senza vincolo di destinazione. Ciò garantisce l'evoluzione della domanda in rapporto stretto al bisogno (l'asilo nido, la badante, l'assicurazione sociale, la casa di riposo ecc...) non incanalandolo in astratti schemi previsivi.

### **7. Dal mosaico dei localismi alla città-territorio**

Lo schema di prospettiva abbandona completamente l'idea della città diffusa presente nel "vecchio" Piano Territoriale Regionale di Coordinamento. Non vi è la stessa attenzione alle aree di margine (montagna); la centralità strategica dell'identità locale come risorsa dello sviluppo, rimanda, ma senza l'indicazione di strategie conseguenti agli obiettivi della città metropolitana "centroveneta" (di incertissima perimetrazione), con poca attenzione alle aree definite "vuote" (Polesine) e "basse" del veronese, vicentino e padovano.

E' del tutto evidente che il rivoluzionamento cui si pone mano ha caratteristiche "titaniche", nel senso che entra in totale contraddizione con i principi di lunghissima durata che hanno caratterizzato il territorio veneto e rispetto ai quali l'industrializzazione diffusa decollata a partire dagli anni cinquanta non rappresentava che l'esito finale.

La stessa diatriba che ha contrapposto due esperti del gruppo di lavoro in sede di presentazione del "cantiere PRS" (Padova 16 giugno 2003), intorno all'identificazione versus la radicale dissomiglianza tra il Veneto e Los Angeles, indica il grado di difficoltà nel definire sia l'oggetto attuale e le tendenze in atto, sia gli indirizzi delle politiche di governo del territorio.

Nel libro *Tracce di città* viene rappresentata con plastica differenziazione un'interessante tavola sinottica con quattro regioni metropolitane (Veneto centrale, Los Angeles, Randstand Holland e Orestat reg. in Danimarca), assunte nello stesso perimetro spaziale, da cui emergono indicatori di

particolare eloquenza: nello stesso spazio a Los Angeles abitano dieci milioni di persone, nell'area centrale veneta 1,6. E' spaventoso il gap relativo alle autostrade, da 2.500 a 100 km, la metropoli americana ne possiede 25 volte di più! (Munarin - Tosi 2001, pp. 31-3)

Siamo di fronte a contesti territoriali sostanzialmente incommensurabili per tasso di densità edilizia, per tasso di infrastrutturazione e per le tipologie che caratterizzano l'economia, la vita sociale, la cultura. Los Angeles cresce per addizioni e ricostruzioni senza alcuna preesistenza, il Veneto per cambiamenti minuti, ristrutturazioni e insule che densificano una dispersione preesistente.

Il diffuso ha una tale consistenza strutturale che non si può affrontare con una sorta di dirigismo in totale discontinuità rispetto alla lunga durata dei principi insediativi: la vicenda delle "Grandi Opere" è emblematica. Le grandi opere non si realizzano perché sono progettate a prescindere dal modello insediativo. Per essere realizzate vanno progettate in modo veramente innovativo e con un'attenzione specifica al modello insediativo. Quello veneto è un territorio-arcipelago in cui i processi di trasformazione sono così spazialmente diffusi da far affermare un alto livello di democrazia di uso del territorio. Si compone di un vastissimo e differenziato numero di contesti locali, fortemente tesi all'auto-organizzazione e a relazionarsi in modalità orizzontali che rifiutano qualsiasi impostazione gerarchico-piramidale (Boeri 2001).

E' bene ricordare come sono cresciuti questi contesti: in Veneto la dispersione insediativa risale indietro nel tempo e si è solo densificata, oltre il 60% dell'edilizia residenziale degli ultimi quindici anni è rappresentata dalle villette unifamiliari; con la dispersione abitativa si è collegata la diffusione produttiva; si è investito di più in edilizia pubblica che in strade; in virtù dei reticoli infrastrutturali e della diffusione territoriale dei servizi pubblici il Veneto ha consolidato la dispersione con investimenti in acquedotti, fognature, reti per il gas e l'energia, per la telefonia (Fondazione Benetton 2002; Munarin - Tosi 2001, pp. 59-73).

La difficoltà consiste oggi nel riconvertire un capitale sociale che si è sposato con una ramificatissima mobilitazione degli interessi individuali.

La costruzione di relazioni tra i diversi contesti che formano il territorio-arcipelago non si impone con una programmazione dall'alto che stravolge i caratteri insediativi, ma attraverso un processo di intesequadro che nascono dal basso, attraverso il convinto protagonismo delle amministrazioni locali, certamente anche con gli obiettivi individuati dal Documento di PRS: densificare l'edificabilità in verticale per il terziario direzionale, ricomporre la dimensione urbana con le attività commerciali, programmare i servizi e le aree produttive in una logica intercomunale, collegare i centri storici – rigorosamente pedonalizzati - con mezzi pubblici ecologici. La strumentazione per rendere coerente un processo del genere prevede almeno tre principi: la garanzia della qualità, dal momento che spostando il valore di nuove destinazioni, come quelle del terziario direzionale ai nodi autostradali, il programmatore pubblico deve fare obbligo di un'alta resa qualitativa degli interventi, con l'attribuzione di incarichi con concorsi internazionali, la realizzazione di svincoli sotto il piano-campagna, atti tutti finalizzati a compensare al pubblico i vantaggi che il privato ottiene con tali investimenti; l'attribuzione di un potere di programmazione effettivo agli accordi quadro intercomunali, che devono essere integrabili con efficacia nell'architettura oggi farraginoso dei poteri pianificatori, conferendo a questi strumenti, che consentono localizzazioni più funzionali di insediamenti per i servizi e per strutture ad uso sovracomunale, almeno pari dignità rispetto ai piani comunali e ai poteri degli enti sovraordinati; tale potere di programmazione deve essere correlato a conseguenti poteri di ordine fiscale e perequativo, altrimenti fino a quando l'esazione dell'ICI e l'attuazione della perequazione rimane prerogativa del singolo Comune, stante la polverizzazione amministrativa che caratterizza il Veneto, difficilmente l'interesse pubblico avrà la dimensione di area vasta che hanno tutti gli obiettivi proposti.

Il modello di riferimento del governo del territorio è quello della governance: alla titolarità di avvio dei processi assegnata ai Comuni deve associarsi la produzione di regole assegnata agli enti intermedi (le province), i criteri di integrazione sovracomunale degli interventi (aree produttive, servizi sovracomu-

nali ecc...) e l'individuazione dei nodi di livello regionale e sovragionale di spettanza degli enti sovraordinati. In questo modo il movimento dal basso si integra con quello discendente dall'alto.

Esclude l'altra idea, pericolosissima, che sostituisce il primato decisionale del mercato a quello della programmazione pubblica. L'idea di piano che ne deriva consiste nella conservazione delle attuali politiche (e delle gerarchie di potere da cui derivano), sostituendo semplicemente all'operare dei meccanismi della speculazione immobiliare l'attribuzione ex post di un'attività pianificatoria ornata del blasone della "flessibilità".

Nel PRS non è presente e per certi versi si abolisce tutta l'elaborazione del "progetto locale" (Marson 2002) con quanto ne deriva in termini di politiche ambientali solo risanatrici a posteriori; la sostenibilità non diventa un principio integrato in quello di programmazione nei modi sperimentati da Agenda 21.

Non viene affrontato il grande tema della programmazione negoziata, ovvero il metodo e le procedure di incontro già ampiamente collaudate tra un processo discendente e uno ascendente di programmazione; in questo modo non solo si ignora tutta la ricchezza dell'elaborazione derivante dalle iniziative provinciali e urbane di concertazione strategica (Verona città, Padova Provincia e città, Rovigo Provincia, in itinere anche Province di Treviso e di Vicenza), ma si trascura uno dei pochissimi strumenti attraverso cui costruire dal basso la città-regione centro-veneta.

Da questo punto di vista non si capiscono quali sono le strategie adottate; e neppure quelle per riattivare le risorse ambientali consumate dal diffuso e per ridare centralità alle aree di margine (Polesine, montagna).

Dal punto di vista infrastrutturale il Documento pecca di un violento "dirigismo". Prende atto passivamente sia del ritardo degli investimenti, sia del quadro di riferimento programmatico dell'Unione Europea, per derivarne la gerarchia delle priorità.

Invece il problema del rapporto tra Grandi Opere e modello insediativo diffuso è oggi la questione strategica. Vediamo cronache quotidiane che da un lato premono con la visione "macro" (urgenza del Corridoio 5 pluri-modale), dall'altro manifestazioni

imponenti e diffuse di cittadini e amministrazioni locali contestano i tracciati delle grandi arterie.

Una delle lacune più significative del Documento consiste nella mancanza di elementi comparativi nella definizione degli obiettivi: a) la crescita della mobilità su gomma delle merci e la contendibilità possibile da parte di una modernizzazione del sistema ferroviario; b) il tasso di utilizzazione delle infrastrutture programmate quando realizzate e in alternativa tra loro (Pedemontana e Passante p. es.); c) la crescita del trasporto su rotaia rispetto all'attuale preferenza per l'uso della gomma; d) l'infrastrutturazione logistica di un polo "globale" localizzabile a Marghera, tra portualità, idrovia e ferrovia.

La mancanza di queste stime risponde a un criterio del tutto aleatorio: si presuppone il principio "sacrale" della crescita spontanea del traffico su gomma per costruire tutte le Grandi Opere, subendo quanto prevede la programmazione comunitaria, e snaturando la complessità dei contesti insediativi.

Questo determinismo non può portare veri benefici al territorio veneto. E' necessario selezionare meno Grandi Opere, puntare alla riduzione della mobilità su gomma, potenziare il sistema ferroviario e la plurimodalità con i porti, investire molto sulla rete intermedia e minore di collegamento.

Se si cambia il punto di vista necessariamente cambiano i termini, gli obiettivi e i fabbisogni degli investimenti. Le grandi infrastrutture devono essere progettate con tutti gli accorgimenti per essere in continuità con i modelli insediativi, costituendo motivo di riorganizzazione territoriale solo lì dove i guasti arrecati all'ambiente sono ingenti.

### Riferimenti bibliografici

Boeri, S. (2002) in B. Secchi (a cura di): *La città europea del XXI secolo: lezioni di storia urbana*, Skirà, Milano, pp. 36 – 51.

Crestanello, P. – Dalla Libera, P.E. (2003): "La

delocalizzazione produttiva all'estero nell'industria della moda: il caso di Vicenza", *Economia e società regionale*, n. 2, pp. 5 – 46.

Dente, B. (1997), a cura di, *Governare con il federalismo*, Fondazione Agnelli, Torino.

Dirindin, N. (2002): "Federalismo fiscale e tutela della salute. Un percorso di responsabilizzazione delle Regioni o il presupposto per cambiamenti strutturali?" in Dirindin, N. – Pagano, E. (a cura di): *Governare il federalismo. Le sfide per la sanità*, Il Pensiero Scientifico, Napoli.

Fondazione Benetton (2002): *Insediamiento e mobilità nel Nordest: un territorio al limite. Elaborazione di dati relativi all'area veneta*, a cura di Federico Della Puppa, Treviso.

Maccari, A. – Vezzosi, A. (2001) : "L'integrazione fra ospedale e territorio" in La Rosa, M. – Raboni, R. (a cura di): *Innovazione e trasformazione nelle politiche sanitarie europee*, F. Angeli, Milano.

Marson, A. (2001), *Barba Zuchòn Town. Una urbanista alle prese con il Nordest*, F. Angeli, Milano

Munarin, S. – Tosi, M. C. (2001): *Tracce di città. Esplorazioni di un territorio abitato: l'area veneta*, F. Angeli, Milano.

Regione Veneto (2003): Programma Regionale di Sviluppo. Documento di lavoro n. 1

Romano, L. (1997) : "La "piccola patria" e la frontiera interiore", *Micromega* n. 4, pp. 33 – 40.

Rullani, E. (2003): "Il futuro della piccola impresa: la fine della questione dimensionale come limite e come vincolo" in "Microimpresa" n. 1, pp. 43 – 60.

Sirchia, G. (1996) in Trabucchi, M. (a cura di): *I cittadini e il sistema sanitario nazionale*, Il Mulino, Bologna.

Tramarin, A. (2003a): *L'ospedale malato*, Marsilio, Venezia.

Tramarin, A. (2003b): "La nostra sanità con la febbre del dirigismo", *Corriere del Veneto*, 1 aprile

Vittadini, G. (2002 a cura di): *Liberi di scegliere*, Etas, Milano.

(romanoluca3@tin.it)

# PUBBLICITA

## I malintesi della costruzione di un “modello Illy” e della sua riproducibilità.

Passaggio a NordEst

Negli ultimi anni il Friuli - Venezia Giulia è stato indicato come “laboratorio politico” di nuove idee e formule originali per via di una serie di avvenimenti politici che vi hanno avuto luogo e che sono stati giudicati degni d’interesse nazionale, sia dalla stampa sia dagli esponenti dei principali partiti, collocati nelle aree del centro-destra e del centro-sinistra, comunque interessati alla sperimentazione di differenti alleanze e schieramenti e alla verifica dei conseguenti risultati elettorali. L’alleanza nel ’98 tra Lega e Forza Italia è stata messa in relazione con la successiva costituzione della Casa delle Libertà; alle elezioni amministrative di Trieste, del ’93 e del ’97, la coalizione di centro-sinistra che ha vinto è stata considerata anticipatrice rispettivamente della formula dell’Ulivo e della lista unica dell’Ulivo. È tuttavia in occasione delle recenti elezioni regionali, come avremo modo di discutere in questo articolo, che la Regione Autonoma Friuli – Venezia Giulia è tornata ad essere al centro dell’attenzione politica nazionale, suscitando l’interesse crescente della stampa e degli analisti della politica, che hanno osservato con attenzione le fasi del dibattito sorto in merito alle scelte da intraprendere, per la gestione della campagna elettorale, e alla valutazione delle ripercussioni dei risultati elettorali sugli equilibri nazionali. All’interno della coalizione di centro-destra si sono registrati toni polemic, quasi di rottura, accompagnati da viva preoccupazione; viceversa, si sono alzati toni perfino entusiastici tra le fila del centro-sinistra, che sembra avere trovato ispirazione per progetti futuri ben più ambiziosi. Il centro-sinistra avrebbe constatato infatti il manifestarsi di importanti elementi di innovazione, nella particolare costruzione della formula “candidato-squadra-programma”. Il risultato complessivo è che, con più evidenza rispetto al passato, si è posta la questione della configurazione di un possibile “modello da esportare”. In generale, la politica regionale sembra essere divenuta banco di prova di ragionamenti e di sperimentazioni che si presentano con almeno due caratteristiche fondamentali. O sono iniziative concepite a livello nazionale dalle formazioni partitiche che, con differenti motivazioni che andremo ad interrogare, hanno individuato il Friuli - Venezia Giulia come possibile campo strategico di azione e, letteralmente, terra da contendersi; oppure, si tratta di un intreccio di politiche locali, soluzioni originali frutto di spinte dal basso e di componenti di autogoverno, che sono espressione di una realtà assai articolata di interessi e di soggetti politici, economici, sociali che congiunturalmente hanno trovato collocazione e ricomprensione strategica unitaria a livello regionale, ultimamente in occasione delle elezioni regionali.

Nel primo caso, dunque, stiamo considerando elementi di politica nazionale che impattano il livello di governo regionale con l'obiettivo di un ritorno in termini d'interesse nazionale; nel secondo, stiamo osservando un processo di governance regionale e di costruzione di una coalizione territoriale di interessi e di attori politici, economici e sociali che hanno quale principale finalità la condivisione di un programma e di scelte orientati allo sviluppo futuro del Friuli - Venezia Giulia, in termini di crescita economica competitiva e di rafforzamento dell'identità e della coesione interna regionale.

La natura della posta in gioco è molto diversa nei due casi, qui per il momento solo schematizzati, ed investe pienamente e in modo determinante l'interpretazione e la formulazione del "modello" che sarebbe da analizzare e rendere "esportabile" e funzionale a vari scopi.

Da un lato, l'evidentissima posta in gioco sono le prossime elezioni politiche nazionali (per quanto siano nel 2006, la situazione generale è tale che i partiti si stanno già attivando; e comunque in primavera si giocano le elezioni europee e amministrative) e i partiti cercano modelli di riferimento per l'azione cui potersi ancorare per le scelte da effettuare circa le candidature, per le strategie inerenti la elaborazione dei programmi e la conduzione della campagna elettorale. Gli esponenti protagonisti della scena politica italiana sono in cerca di interpretazioni e previsioni sugli scenari possibili e il ricorso ai più o meno tradizionali strumenti di rilevazione dell'opinione pubblica risolve solo parzialmente il problema. Così, per quanto l'operazione sia tutt'altro che facile, in termini sia analitici che operativi, alcuni di essi sono portati a credere che la decodificazione degli elementi che costituiscono l'esemplarità dei risultati, in primo luogo elettorali, conseguiti in uno specifico contesto (la Regione Friuli - Venezia Giulia, nel nostro caso) possa essere la via da percorrere per la individuazione della formula vincente da giocare (il "modello" ridotto in "formula", dunque), con alcuni adattamenti, nella competizione nazionale.

Dall'altro lato, la posta in gioco è più sfumata quantomeno perché non sono individuabili scadenze di così breve periodo e perché si tratta di prendere in esame un insieme di politiche, in fieri, e vedere se e come, dall'intreccio dei loro effetti, si configura una politica. Inoltre, si tratta di una sfida che guarda anche altrove, al rilancio dell'economia e della centralità di una Regione che nel passato, complice la condizione di statuto speciale e (fattore strettamente connesso) la posizione geografica strategica, aveva avuto in Italia un ruolo di punta per un certo arco di tempo, per poi conoscere una fase di stasi proprio quando altre Regioni si collocavano competitivamente, sull'onda delle riforme della pubblica amministrazione dell'ultimo decennio.

Ci sembra di potere affermare che una lettura analitica attenta deve fare i conti con più aspetti, quantomeno in considerazione del fatto che l'attuale governo regionale sta collocando il proprio disegno politico-programmatico su più piani, distinguendo dove e come il Friuli - Venezia Giulia può assumere un ruolo effettivo di guida e di riferimento per l'azione (a livello locale, regionale, nazionale, internazionale) e dove e come può invece esercitare in qualche modo un'influenza. Ancor più radicalmente, alcuni risultati che si stanno conseguendo, a ben vedere, non sono del tutto riconducibili ad obiettivi predefiniti rispetto all'azione e intenzionalmente ricercati.

In quest'ottica, il fatto di diventare un "modello" nazionale, cui guardare in quanto ai risultati della politica elettorale, può essere letto in sintesi come ricerca di un ruolo, come esercizio d'influenza, come esito eventuale e non intenzional-



mente ricercato di una politica, in altre parole, come sottoprodotto di azioni volte ad altri scopi. O come un intreccio di questi elementi.

Qualsiasi sia il caso, al centro dell'attenzione vi è comunque la nascita e l'emersione di una nuova figura di leadership, che coincide nella persona di Riccardo Illy, già noto imprenditore del caffè (con esiti di mercato internazionale) che, una volta "prestatosi" alla politica, nell'arco di un decennio ha avuto modo di diventare piuttosto conosciuto, sul piano nazionale, come sindaco della città di Trieste; quindi, meno conosciuto, come parlamentare italiano; ai giorni nostri, ormai definitivamente famoso come candidato e governatore del Friuli - Venezia Giulia.

A partire dalla individuazione e delineazione delle diverse poste in gioco, nella prima parte di questo scritto si procederà ad un'analisi critica dei presupposti essenziali di riferimento per il dibattito che si è generato intorno al "caso-Illy". L'idea di un modello vincente ed esportabile, da assumere come possibile riferimento per l'azione, quale metodo e formula cui guardare per costruire una proposta politica di programma e di candidatura di successo, assume particolare risonanza insistendo sul solco della crisi di rappresentanza dei partiti. In particolare, nella valorizzazione della componente civica, viene rinvenuta una soluzione efficace alla mancata capacità di dare espressione e rappresentanza agli interessi della società civile.

Restituito lo scenario recente e attuale del confronto sul tema in questione, cercheremo di proporre una via di interpretazione alternativa a quelle che stanno animando in questi mesi l'interesse della stampa, dei partiti, di alcuni esperti, di fatto con il rischio di misconoscere il potenziale d'innovazione che sta facendo della politica, in Friuli - Venezia Giulia, uno spazio appunto laboratoriale. Decisamente, infatti, a livello nazionale si è caduti in una sorta di circolo vizioso con una lettura e valutazione enfatica dei risultati elettorali, che sembrerebbero gli elementi più interessanti di tutta la vicenda in quel che potrebbero consentire di confezionare "formule di successo" da sperimentare in altri contesti. Meno sbilanciata l'analisi da un punto di osservazione regionale, che consente di guardare al caso-Illy come all'eventuale composizione, mix, di un insieme più nutrito di fattori, di intersezioni e interrelazioni tra elementi di politica e politiche, i cui effetti peraltro non necessariamente sono frutto di un disegno del tutto definito a priori, e che tenteremo di inquadrare successivamente nella nostra analisi.

È sorprendente come, in generale, nel modo che si è diffuso di intendere ed indicare (un po' semplicisticamente, in "formula vincente") il "modello-Illy", sembri non essere affatto presa in considerazione la variabile "aziendale", come approccio e come cultura specifica di organizzazione e di intervento.

La seconda parte di questo scritto sarà pertanto dedicata a mettere in rilievo come proprio quella aziendale sia una componente essenziale da mettere in gioco ai fini dell'analisi, tuttavia in rottura con le letture stereotipe dell'approccio aziendale in termini di pura efficienza e introducendo piuttosto la nozione di "impresa sociale", che si caratterizza soprattutto nella valorizzazione della relazione e delle interazioni con il territorio e con le società locali. Un modo per orientarci in questo percorso sarà quello di valutare con attenzione le indicazioni a riguardo che lo stesso Illy ha dato, in ripetute occasioni di riflessione e di comunicazione<sup>1</sup>. Sempre che per questa via non si commetta l'errore di incorrere in un altro circolo vizioso, che sta permeando e corroborando gli ambienti più interni alla struttura Regionale e che si sta guadagnando la massima attenzione della stampa locale ed il controllo del gossip: la polemica scoppiata intorno alla politica di riorganizzazione dell'Ente Regione, un progetto di ridefinizione gene-

<sup>1</sup> Solo per fare un esempio, si vedano i due libri-intervista che sono stati pubblicati durante la campagna elettorale, qui riportati in bibliografia, che raccolgono molti spunti poi ripresi nella definizione del programma di governo e, soprattutto, nella messa a punto di una serie di politiche di settore, che si andranno a presentare.

rale dell'assetto e del funzionamento della macchina burocratica, ovviamente "di stampo aziendale". Una politica che, vedremo, è altrettanto strategica ed essenziale all'implementazione del programma di governo elaborato da Illy e dalla sua squadra, soprattutto per la sostenibilità e l'efficacia di alcune riforme previste, ma che sta comportando una serie di scelte gravose e spesso difficili da decifrare. Infine, più radicalmente, un chiarimento indispensabile riguarderà l'uso che si sta facendo dei termini di esportabilità, riproducibilità di una formula (con riferimento allo specifico caso-Illy), rilevando come, dietro ai termini vi sia un malinteso di fondo, di tipo metodologico.

### **La valutazione dei risultati elettorali.**

Per illustrare in che termini è stata posta dal centro-sinistra la questione di un "modello-Illy" a partire dalla valutazione dei risultati elettorali e della gestione della campagna elettorale per le amministrative regionali, occorre orientarsi rispetto ad alcuni avvenimenti più e meno recenti, che esponiamo di seguito.

Il 15 e 16 novembre si è svolta a Roma la prima assemblea nazionale di incontro delle liste civiche, significativamente intitolata "Il governo civico", che ha visto la partecipazione numerosa di amministratori, politici e attivisti di movimenti civici di città e regioni d'Italia. In primo piano, vi erano i capigruppo di liste civiche, alcune espressioni di realtà locali importanti e perciò note<sup>2</sup>. All'ordine del giorno la proposta, che in questo momento sembra interessare in particolare alcuni tra gli esponenti nazionali del centro-sinistra, di avviare una riflessione sull'esperienza ed i risultati conseguiti dalle tante liste civiche attivatesi in Italia per le elezioni amministrative nel corso degli ultimi anni, spesso con esiti di rilievo. Significativamente, tra gli organizzatori e promotori risulta Roberto Alagna, capogruppo della lista civica "Roma per Veltroni" e già esponente di spicco dei "Cittadini per l'Ulivo" (quale appartenente al comitato di redazione assieme a Pietro Scoppola, Iginio Ariemma, Lella Massari, Stefano Ceccanti, Massimo Cellai, Chicco Crippa, Andrea Ferrazzi), quest'ultima una iniziativa che rappresenta un antefatto importante e sui cui dobbiamo soffermarci.

I "Cittadini per l'Ulivo" si riuniscono per la prima volta a Chianciano, nell'ottobre del 2002, in due giornate di dibattito intorno all'idea dell'"Ulivo Civico"; in seguito, approvano il proprio Manifesto nell'Assemblea di Roma del 22 marzo 2003. Il principale obiettivo dei "Cittadini per l'Ulivo" è la convocazione della costituente dell'Ulivo, che dovrebbe definire la formazione di "un soggetto politico federativo" inteso come un'alleanza ampia, che

"operi unitariamente ... fondata sui partiti, sugli eletti e sulle realtà associative, fortemente strutturata, aperta a tutte le competenze presenti nel suo entroterra e a tutti i contributi di idee che vengono dalla società civile, e capace di esprimersi con una sola voce di fronte al paese" (art. 3 del Manifesto).

Con la costituente si deciderebbe anche in merito al gruppo dirigente del nuovo Ulivo, e al programma politico. Nel Manifesto, si fa richiamo specifico all'operato delle liste civiche che

"devono essere valorizzate, quando riflettono bisogni locali ed esprimono persone e competenze di primo piano che, ispirandosi al centro-sinistra e all'Ulivo, sono tuttavia estranee ad appartenenze di partito" (art. 7).

Ad ogni modo, le liste civiche appaiono solo come una delle realtà costituite "dal basso" che i "Cittadini per l'Ulivo" vogliono valorizzare: assieme vi sono i comitati per l'Ulivo ed altre associazioni di base, cui aderiscono iscritti e non iscritti ai partiti. C'è una particolare attenzione ad intersecare i movimenti per la pace.

<sup>2</sup> Oltre che le civiche "Roma per Veltroni" e "Cittadini per il Presidente" (FVG) di cui si dirà di seguito, erano presenti, solo per citarne qualcuna, realtà come "Primavera Siciliana", lista civica il cui capogruppo è Emilio Arcuri, per sette anni "vice" di Leoluca Orlando, come "Vicenza Capoluogo" il cui capofila è Giovanni Giuliani, e come quella rappresentata da Renato Soru, imprenditore, cui viene attribuito un ruolo determinante in Sardegna per le prossime elezioni regionali e che studia di replicare il "modello Illy".

Ci soffermiamo su questa organizzazione dei “Cittadini per l’Ulivo” perché ci sembra particolarmente interessante per i soggetti che vi partecipano e per insistere su una serie di elementi che ritroveremo di seguito tra quelli caratterizzanti la “formula vincente - modello Illy”.

In primo luogo, i “Cittadini per l’Ulivo” puntano ad una coalizione il più possibile ampia e coesa, allargata alle componenti che sono espressione della società civile e delle città (come le liste civiche); sottolineano la necessità di un agire unitario della coalizione; chiariscono il fatto che deve essere ben definita la collocazione politica dei movimenti e delle liste civiche e che allo stesso tempo queste realtà devono mantenere la propria autonomia e radicamento (in altri termini non devono farsi strumentalizzare dalle logiche di partito dal momento che sono credibili solo se veramente espressione della società civile); danno un forte rilievo alla costruzione del programma<sup>3</sup> e alla necessità che la coalizione si compatti proprio con il fare patto intorno ad un programma. Non ultimo, l’organizzazione a rete che si danno si propone con una funzione integrativa tra i diversi ed eterogenei soggetti che compongono la coalizione allargata e assume una particolare valenza comunicativa e di coordinamento a livello territoriale:

“ogni comitato, e ogni realtà associativa di base . . . si collega alle altre istanze orizzontalmente, attraverso la rete, e può federarsi a livello territoriale e costruire organi di coordinamento di collegio, di provincia e di regione. Un coordinamento nazionale sarà eletto da una apposita assemblea” (art. 10 del Manifesto).

Ancor più, tra i “Cittadini per l’Ulivo” vi è consapevolezza dei termini problematici con cui è vissuto nel centro-sinistra il rapporto tra partiti e movimenti, che sembrano esprimere una cultura politica democratica che l’establishment dei partiti non comprende a fondo o non sa bene come gestire.

Più che il centro-destra, complessivamente il centro-sinistra ha mostrato negli ultimi anni una certa attenzione per i movimenti civici, pur con differenti accentuazioni e posizioni al suo interno, in alcuni casi anche con qualche spaccatura (basti ricordare ultimamente i girotondi, la loro azione destabilizzatrice rispetto alla dirigenza stessa dei partiti e la inevitabile dura polemica nata intorno ad essi e al loro leader). Ciò nonostante, la tendenza che si è affermata è sostanzialmente di tentare di ricomprenderli e incorporarli, ove possibile, in un’ottica tradizionale di integrazione, oppure, elaborare una retorica del discorso politico abbastanza convincente da attrarre il potenziale di voto<sup>4</sup>. L’attenzione al fenomeno delle liste civiche sembra invece essere più largamente condivisa nel centro-sinistra, come se fosse una forma più congeniale a strutture partitiche che stanno cercando di rinnovarsi ma che ancora non hanno evidentemente trovato una formula che riconquisti pienamente l’elettorato. Diciamo che la classe politica di sinistra sembra più capace di raccogliere gli input che stanno arrivando dalle civiche e in questo si sta muovendo con più rapidità del centro-destra. In particolare, l’interesse per il fenomeno-liste civiche viene soprattutto da esponenti della Margherita (il partito che negli ultimi anni si è più impegnato a livello locale), quali Castagnetti, Rutelli, Parisi<sup>5</sup>.

Queste esperienze sviluppatasi “dal basso” e comunque su base territoriale hanno fatto ormai massa critica tanto da essere salutate con l’appellativo suggestivo di “la politica new local”. Solitamente le liste civiche presentano alcune caratteristiche comuni: intercettano un elettorato che può raggiungere cifre anche consistenti ma che non è facile attrarre con i modi tradizionali della politica e i metodi consueti della campagna elettorale; dispongono di nuove forme di comunicazione; i cittadini che le votano sono attenti e prioritariamente interessati alle problematiche del territorio in cui vivono, alle tematiche inerenti la tutela e

<sup>3</sup> *Passo successivo dei “Cittadini per l’Ulivo” è stata l’Assemblea Costituente nazionale, tenutasi a Monte San Savino il 13 e 14 giugno 2003, dove viene lanciata l’idea di un forum programmatico per definire il programma dell’Ulivo per le elezioni del 2006. Più recentemente, il Manifesto di Romano Prodi “Europa, il sogno le scelte”, è stato visto con rinnovato interesse.*

<sup>4</sup> *Ancor prima, successivamente alla sperimentazione delle elezioni dirette dei sindaci, la rete delle “cento-città”, sebbene più pertinente la dimensione dei governi locali, aveva tentato di realizzare a livello nazionale, riscuotendo non poco consenso, una sinergia e un movimento dei sindaci come espressione delle istanze delle società locali. Tuttavia, dopo i primi entusiasmi, si è fatta strada la valutazione che “cento-città”, piuttosto che funzionare come rete di scambio effettivo e di riflessione su ciò che si poteva apprendere dalle varie esperienze amministrative e dai diversi contesti locali, sia finita di fatto con il diventare un volano per candidature politiche più ambiziose e, nel caso migliore, una cornice per rendere visibile le potenzialità dei livelli locali di governo.*

<sup>5</sup> *Mentre, il “modello*

*Illy”, sembra riscuotere il plauso di esponenti di punta anche degli altri partiti dello schieramento, come D’Alema, Fassino, tutti alla ricerca di nuove formule per le elezioni (forse ancor più che per la politica).*

<sup>6</sup> *Quest’ultima considerazione emerge anche in margine ad una ricerca in corso, orientata alle politiche per lo sviluppo sostenibile del territorio, che come campo di osservazione ha una cinquantina di comuni di piccole e medie dimensioni del Veneto (ricerca condotta da chi scrive con G. Gangemi, 2003).*

<sup>7</sup> *Dalla lettura di un saggio di De Luca (2003) che riporta l’esito di una ricerca che ha avuto per campione 27 comuni capoluoghi in Italia dove si è votato nel maggio 2002 emerge che, se le liste civiche sono un fenomeno in molti casi in aumento (in alcuni comuni la presenza delle civiche è diminuita rispetto alla precedente consultazione), anche le liste tradizionali hanno registrato un aumento considerevole, con un numero medio di partiti presenti pari a 16,3.*

<sup>8</sup> *Maurizio Pessato è amministratore delegato della società SWG che svolge indagini e sondaggi di rilevamento dell’opinione*

valorizzazione dell’ambiente, alla programmazione culturale e alle politiche sociali ed economiche. Soprattutto in comuni di piccole e medie dimensioni, gli elettori delle liste civiche sono disancorati dalla logica del voto come espressione di appartenenza politica e sono portati a premiare, con il proprio voto, i sindaci che sembrano volersi realmente impegnare nell’amministrazione locale piuttosto che nel perseguimento di ambiziose e personali finalità di tipo politico; per questa ragione tale elettorato si distingue per una certa mobilità più che un radicamento a schieramenti partitici<sup>6</sup>. Alcune liste civiche sono nate per appoggiare coalizioni di centro-sinistra, altre di centro-destra, altre ancora per costituire un’offerta alternativa rispetto ai partiti locali (in tal caso hanno un proprio candidato) o per rafforzare l’immagine del candidato quando non è molto noto sul piano politico. Oppure l’intento è proprio quello di giocare tutto sulla capacità di attrarre voti da parte di figure già in primo piano nella comunità locale, ma non necessariamente in vista per attività di tipo politico. È da tenere presente che, nel caso delle liste civiche che nascono per appoggiare una coalizione, nel simbolo e nel nome vi può essere un esplicito richiamo al candidato della coalizione che la lista civica appoggia; per altro questo porta in genere a buoni risultati in termini di voto. Questi elementi di personalizzazione sono comunque già ampiamente collaudati a livello locale nelle campagne elettorali dei candidati a sindaco (da quando vi è l’elezione diretta) per cui non costituiscono un aspetto originale da trattare.

Ciò che al centro-sinistra più interessa è comprendere se e come sia possibile capitalizzare il consenso ottenuto dalle liste civiche alle competizioni elettorali a livello di ciascun locale (complessivamente, se sommate, le liste civiche intercetterebbero circa due milioni di elettori) e studiarne e valutarne, più in generale, il potenziale effettivo di innovazione politica<sup>7</sup>.

Le due giornate a Roma di Assemblea delle liste civiche, se da un lato possono essere interpretate alla luce di questo clima diffuso di attenzione ai movimenti civici, dall’altro rappresentano un’iniziativa che nasce da esigenze specifiche e che si muove con relativa autonomia.

Nell’ambito dell’Assemblea è stata sottolineata la necessità di provvedere ad una mappatura dei movimenti sul territorio per meglio cogliere la portata del fenomeno e di promuovere un coordinamento nazionale per organizzare un confronto sistematico tra le varie esperienze e per realizzare una rete che si attivi su questioni rilevanti della politica, intervenendo non soltanto nello stretto ambito locale.

Quello che ci riconduce al nostro interesse iniziale è il fatto che, complice anche la concomitante pubblicazione e rapida diffusione di un volumetto di Maurizio Pessato<sup>8</sup>, appena edito da Baldini Castoldi Dalai e intitolato: “Illy, quattro su quattro. Breve analisi delle quattro vittorie elettorali dal ’93 ad oggi”, al centro dell’analisi dell’Assemblea è finito il caso del Friuli - Venezia Giulia, mentre si sollevava l’ipotesi che lo stesso volumetto di Pessato potesse fungere da testo di riferimento per la discussione. Dati alla mano, l’autore di questo saggio accredita l’ipotesi già avanzata, precedentemente e in più occasioni, dell’esistenza di un “modello Illy”, di cui si sarebbero anche individuati gli elementi caratterizzanti e generalizzabili, con opportuni adattamenti, ad altri contesti regionali e locali, o perché no, perfino nazionali. Va sottolineato che Illy non sembra abbia lavorato per produrre questo risultato sul piano nazionale né che abbia intenzione di assumere alcun ruolo di guida nell’ambito del nascente coordinamento delle liste civiche<sup>8</sup>. Quantomeno in questa fase tale risultato è da leggere semmai come un esempio di influenza indiretta (avvenimenti locali possono impattare ambiti nazionali) e di riconoscimento più che come l’esito di una ricerca esplicita di

ottenimento di un ruolo di rilievo a livello nazionale.

A rafforzare la centralità del caso-Illy all'Assemblea, vi è il fatto che, tra i promotori e partecipanti più attivi alle due giornate di incontro delle liste civiche, dalla parte del Friuli – Venezia Giulia troviamo Carlo Monai, esponente di rilievo della lista civica “Cittadini per il Presidente” e Roberto Damiani, già assessore della squadra di Illy e vicesindaco per molti anni della città di Trieste, noto per essere l'unico deputato civico al parlamento italiano (eletto nel 2001, al Collegio 2 di Trieste, con una lista civica supportata dall'Ulivo).

Nel caso specifico dell'ultima competizione per le elezioni regionali del Friuli - Venezia Giulia, la lista civica che ha sostenuto il candidato Illy, oltre che riscuotere un risultato assai significativo in termini di voti, ha soprattutto funzionato come fattore d'integrazione dei partiti componenti la coalizione di centro-sinistra, che si è presentata con la formazione più ampia possibile. Questo elemento, che sembra essere stato così determinante per la vittoria di Illy, dimostra, unitamente all'individuazione di una soluzione senza dubbio innovativa, una capacità di apprendimento dagli errori passati, più volte ripetuti dallo stesso centro-sinistra nel concepire disegni di coalizione, spesso deboli o caratterizzati da conflittualità e divisioni interne. La lista civica è stata in grado di preservare uno spazio convincente di autonomia pur assumendo una chiara collocazione politica e non avanzando la pretesa di sostituirsi agli stessi partiti.

Ma, questa linea d'azione è anche vero tempismo.

Molti di questi elementi appaiono affini ai principali presupposti del Manifesto dei “Cittadini per l'Ulivo”, su cui ci siamo soffermati; anche i tempi sono assai prossimi ed è inevitabile osservare che la formula elettorale messa a punto da Illy per le elezioni amministrative regionali sembra la concretizzazione di una visione che circolava in alcuni ambienti della sinistra e che attendeva di essere messa alla prova, con tutti i rischi che ciò poteva comportare.

È necessario a questo punto fare un passo indietro e considerare la storia delle soluzioni politiche ed elettorali approntate da Illy nell'arco di un decennio, allo scopo di analizzare più dettagliatamente che cosa è dunque questo “modello Illy”, di cui si dibatte a livello nazionale, come si è venuto a definire e come ha funzionato nelle diverse occasioni che si sono presentate<sup>9</sup>.

Anticipiamo anche il fatto che questa ricostruzione porterà ad avanzare delle perplessità su come è stata posta, nel caso specifico, la questione stessa delle definizioni di un modello strategico e della sua “esportabilità” ad altri contesti d'azione, interrogando quindi il modo in cui si procede, più in generale, alla costruzione di un modello e alla generalizzazione di elementi appartenenti ad un contesto, sul piano dell'analisi politica e nell'ambito del discorso politico.

Illy viene candidato a sindaco di Trieste per la prima volta nel '93 e vince al ballottaggio con una coalizione locale che è stata ritenuta dagli analisti politici anticipatrice della formula dell'Ulivo del '96. Pochi mesi prima della fine del mandato, per avvenuti contrasti tra Giunta e Consiglio Comunale, che minacciano di bloccare il lavoro dell'Amministrazione, decide di dimettersi, nell'interesse della città. Successivamente viene ricandidato a sindaco di Trieste e vince nuovamente le elezioni amministrative del '97 con un disegno politico ed una coalizione che si configura come lista unica dell'Ulivo, affiancata da una lista civica. Nel 2001, dal momento che non può ripresentarsi per le elezioni amministrative a Trieste, accetta la candidatura per le politiche e viene indicato, oltre che in un collegio della Camera, anche come capolista della Margherita nella lista proporzionale regionale. Ottiene un buon esito in entrambe le posizioni, aprendosi un varco

*pubblica e che, tra le altre, ha accompagnato la campagna elettorale delle ultime regionali del Friuli - Venezia Giulia.*

<sup>9</sup> *Per quanto occorra dire che, nei giorni immediatamente successivi alle elezioni regionali, Illy ha rilasciato varie dichiarazioni ai giornali, che alludevano al fatto che il passo successivo, per il centro-sinistra, potesse essere quello di assumere quella formula per le prossime elezioni. In seguito, non è più intervenuto in questa direzione; il che dovrebbe escludere interessi di tipo personale.*

<sup>10</sup> *Nel seguire questa traccia, risulta particolarmente utile avvalersi di alcune elaborazioni presentate da Pessato nel testo sopra menzionato; sono altresì interessanti i dati che ha raccolto attraverso varie indagini d'opinione e sondaggi elettorali svolti nell'arco di un decennio. Altre fonti, a parte la rassegna stampa, che sono state prese in considerazione sono i due libri-intervista pubblicati nel corso della campagna elettorale e riportati in bibliografia.*

importante di affermazione e credibilità politica a livello dunque non solo comunale, elemento essenziale per giocare una sua candidatura alle successive elezioni regionali. Alle elezioni del 2003 si presenta con un disegno di coalizione che basa la campagna elettorale sull'allargamento dell'intesa a tutto il centro-sinistra e diviene Presidente della Regione Friuli - Venezia Giulia.

Vi sono una serie di fattori che giocano a favore di Illy nelle varie situazioni elettorali descritte. Alcuni sono riconoscibili come esiti voluti, conseguenti ad un progetto ben definito all'origine; altri sono piuttosto elementi fortemente contestuali o non prevedibili, in quanto eventi. Dal momento che impostare delle scelte politiche soprattutto in fase di competizione elettorale significa orientarsi ed agire in una situazione di profonda ambiguità ed incertezza, una risorsa politica e organizzativa fondamentale diviene "l'improvvisazione", ovvero, sapere interpretare gli aspetti di cambiamento, rivedere il piano di azione e cogliere il giusto momento per intervenire (o anche ritirarsi).

In questa prospettiva, l'ambito di riferimento non è mai solo strettamente locale in quanto vengono prese in considerazione le componenti anche esogene che possono determinare un'influenza sulla definizione della posta in gioco, la composizione del quadro degli attori che partecipano alla competizione, le regole stesse di voto. A proposito di quest'ultimo aspetto, ad esempio, nel caso delle comunali del '93 il sistema a elezione diretta del sindaco è una carta fondamentale a favore di Illy, così come nel 2003 lo è l'elezione diretta del Presidente della Regione. Se nel 2002 non si fosse svolto il referendum abrogativo della precedente legge elettorale regionale, che consentiva l'elezione diretta del Consiglio Regionale ma non del Presidente, la candidatura di Illy non sarebbe stata nemmeno avanzata (Pessato 2003). Un sondaggio effettuato all'inizio del 2002 dalla SWG (Pessato, 2003, 75-77) mostra come la maggior parte degli abitanti del Friuli - Venezia Giulia esprima una netta preferenza per il sistema ad elezione diretta del Presidente della Regione e inoltre (dato questo assai rilevante) quest'opzione è condivisa dai più al di là delle differenti collocazioni politiche (area di centro-destra e area di centro-sinistra) e dell'appartenenza all'area giuliana o friulana (il cleavage si ricompone)<sup>11</sup>.

Se il centro-destra, come è stato ripetuto e sottolineato, non si fosse presentato sempre con forti divisioni all'interno della coalizione, la competizione sarebbe stata molto più dura. Nel '93 la Lega Nord interpreta bene le istanze locali di rinnovamento e rottura con il passato e corre da sola, ottenendo un buon esito elettorale che tuttavia sottrae voti al centro-destra e consente alla coalizione che sostiene Illy di vincere al ballottaggio. Anche alle successive amministrative la Lega si stacca, per quanto ormai nel '97 goda decisamente di minore favore.

Il caso più noto è quello delle ultime elezioni regionali, dove il centro-destra si presenta spaccato letteralmente dai conflitti interni alla coalizione (tra la Lega e Forza Italia) sulla scelta delle candidature, contenzioso che appare decisamente strumentale ad obiettivi di politica nazionale, con una netta noncuranza delle motivate istanze di autonomia locale che il territorio del Friuli - Venezia Giulia esprime con forza. Illy, per contro, sa ascoltare e interpretare proprio questo sentimento di autonomia e coniugare, sin dalla definizione del programma per la candidatura a sindaco, le esigenze di autogoverno e di cambiamento da un lato con un progetto ambizioso, ma deciso, di rilancio dell'economia e di introduzione di riforme, dall'altro dimostrando anche sensibilità per gli aspetti legati alla qualità della vita, alla difesa dei diritti delle minoranze e delle fasce più deboli di popolazione, con un grosso investimento sui servizi.

<sup>11</sup> *Una analisi recente e originale dei principali caratteri che descrivono e spiegano la frattura friulana – giuliana, così come gli elementi della sua possibile ricomposizione, e senza dubbio quella svolta da Bonomi (2003) che, avvalendosi dell'introduzione di un nuovo concetto, quello di geocomunità territoriale, individua i territori di Udine e di Pordenone come "la geocomunità cerniera" e la città di Trieste come "la geocomunità della porta verso Est".*

Nel '93 ottiene consenso puntando all'inversione del trend negativo di crescita che affliggeva Trieste e all'uscita dalla condizione di immobilismo in cui erano caduti i governi municipale e provinciale, ingessati com'erano in rapporti di dipendenza dal modello statale e dai partiti di centro-destra. Incomincia una lenta ricomposizione della frattura giuliana/friulana e nel '97, forte di una valutazione positiva del lavoro di amministrazione svolto, dà un nuovo impulso alla politica transfrontaliera e ai rapporti con l'Est. Nel 2003 riesce a dare un esempio di maturità e affidabilità, portando le varie espressioni del centro-sinistra a convergere in uno schieramento ampio, la cui capacità di coesione e di lavoro di squadra risalta ancor più rispetto alla riottosità delle parti di centro-destra.

### ***Il programma elettorale e le dichiarazioni programmatiche di governo.***

Ai temi fondamentali delle campagne elettorali per l'elezione a sindaco di Trieste abbiamo già accennato. Per le elezioni regionali, Illy struttura il programma con chiarezza e intorno a poche linee essenziali e piuttosto coraggiose, stabilendo come abbiamo già avuto modo di dire in precedenza, gli ambiti in cui la Regione può e deve svolgere un ruolo di primo piano (anche in relazione alle competenze che le sono proprie) e quelli in cui può esercitare più o meno direttamente la sua influenza<sup>12</sup>. Così, possiamo considerare l'obiettivo del recupero della condizione di Regione a statuto speciale e quindi di una capacità propositiva e di sperimentazione di nuove soluzioni e modalità di governo, a partire da una ridefinizione del rapporto con gli Enti Locali e delle forme di partecipazione delle comunità locali alle decisioni che le riguardano, secondo un'interpretazione coerente del principio di sussidiarietà; la definizione di una politica 'estera' regionale forte; la ripresa dell'economia e della competitività dello sviluppo, basata sull'innovazione e l'investimento nella ricerca; la ricomposizione, nel riconoscimento pieno dell'autonomia e delle diversità di lingua, religione, costume, delle minoranze e delle differenti identità regionali; particolare attenzione alle politiche sociali, a partire dalla riorganizzazione della rete ospedaliera, alla fornitura di servizi che consentano un pieno sviluppo dell'occupazione femminile; la riorganizzazione dell'Ente Regione all'insegna dell'efficienza.

La costruzione "del modello" per come viene presentata da Pessato comprende anche i contenuti essenziali del programma elettorale ed è più articolata rispetto alle esemplificazioni strumentali alla retorica della comunicazione politica del centro-sinistra.

Secondo la sua analisi le caratteristiche della proposta vincente consisterebbero nel proporre all'elettorato una serie di condizioni che di seguito esponiamo:

- "un'area politica coesa di riferimento", nel senso che, assieme alla configurazione di una coalizione compatta e ampia (quali sono stati la lista unica dell'Ulivo alle amministrative e l'allargamento a tutto il centro-sinistra alle regionali), al cittadino viene offerto un quadro chiaro e credibile della collocazione politica del candidato; inoltre, l'assenza di ambiguità e vaghezza nella proposta sarebbe un fattore determinante per ridurre il disorientamento e l'incertezza che è notoriamente propria di una parte dell'elettorato;
- "una novità credibile e attesa", ovvero, cogliere le aspettative dei cittadini e la domanda di cambiamento, individuando in che settori intervenire in rottura con il passato e con quali politiche in particolare. In tal senso vanno le proposte di riforme istituzionali, il rilancio dell'economia, il recupero di una posizione di

<sup>12</sup> *Il modello di riferimento è proprio quello dell'influenza politica, secondo la celebre formulazione di Banfield. "by influence is meant ability to get others to act, think, or feel as one intends ... this is a true of the co-operative activity called government as of any other" (Banfield, 1961, 3)*

primo piano nel Nord-Est e nell'ambito della cooperazione transfrontaliera, la realizzazione di un welfare di comunità, solidale e integrato, di nuove importanti opere pubbliche, a cominciare dalle grandi reti di collegamento e di trasporto, la definizione di un nuovo assetto organizzativo dell'Ente Regione, solo per fare qualche esempio;

- “una sintonia con l'identità del luogo”, cioè, conoscere in profondità la realtà regionale, non limitatamente agli aspetti per cui è più nota e valutata positivamente, ma anche assumendo consapevolezza delle contraddizioni e delle fratture che la attraversano, che hanno profonde radici storiche, culturali e che nel tempo hanno sedimentato quadri di senso e pregiudizi capaci di inficiare anche le più coraggiose proposte di cambiamento. Per frapporsi a queste pesanti “cornici” che influenzano l'agire e strutturano comportamenti, spesso negli stessi ambiti istituzionali, presso le classi dirigenti, tendenti all'immobilismo, occorre sapere offrire un quadro interpretativo e una rappresentazione dei vari elementi caratterizzanti l'identità regionale (siano di natura economica, politica, culturale, sociale) che risignifichi i luoghi consolidati dell'immaginario collettivo, chiamando gli abitanti a partecipare a questo processo di ridefinizione dell'identità regionale. In tale prospettiva possono essere intese le azioni che intervengono nella direzione della ricomposizione della frattura giuliano-friuliana, della affermazione e rafforzamento delle componenti di autonomia e autogoverno, del riconoscimento delle minoranze linguistiche come realtà facenti parte della stessa identità regionale, e così via dicendo.

- “un progetto per il futuro”, anche per quanto si è detto fin qui, un disegno che abbia il senso dell'impresa, del lanciare una sfida ma che anche si arroghi “una certa carica predittiva”, una capacità di orientarsi nel mutamento e di governare l'incertezza. Il che equivale a compiere scelte coraggiose che si proiettano non solo nel breve periodo, ma anche nel medio e lungo periodo, pur mostrando di responsabilizzarsi rispetto alle possibili conseguenze e di godere comunque di un ottimo livello di conoscenza tecnica ed esperta.

- “solidità e certezza”, strettamente connesso con il punto precedente, significa la garanzia di una coalizione di governo stabile, la definizione di obiettivi chiari, la messa in campo di una serie di riforme rilevanti.

- “un protagonista adatto”, nel senso di avere un leader sufficientemente carismatico per reggere una politica in fieri e ottenere fiducia non soltanto dagli elettori ma anche dalla squadra di governo che lo coadiuva.

Tentando di riassumerne la logica, la domanda, “Qual è – se vi è - il modello di riferimento per raccontare e spiegare la politica di Illy?”, viene riformulata attraverso l'articolazione in tre quesiti:

- 1) Perché la politica che fa Illy può essere considerata un modello di riferimento?
- 2) Quali sono gli elementi che compongono e caratterizzano il modello (ammesso che il ‘contesto’ e gli elementi del contesto siano del tutto osservabili)?
- 3) Quali di questi elementi sono “esportabili” ad altri contesti e come?

La risposta al primo dei tre quesiti sembra facilmente riconducibile ad un presupposto: bisogna trovarsi al contempo, da un lato, a fronte di un caso che presenta dei risultati positivi e reiterati nel tempo, al punto che si può ipotizzare che si tratti di una formula di successo, e dall'altro, con un problema concreto da risolvere della stessa natura del caso individuato o ad esso assimilabile. Il caso-Illy, quindi, sarebbe selezionato per l'importanza strategica che assume nei confronti di un dato problema e, in questo senso, sarebbe un “caso critico”. Ma l'ambizione è di farne un “caso paradigmatico”, ovvero, avente un valore metaforico



o instauratore, nel senso che pone le condizioni alle quali si possono verificare una serie di combinazioni. Più esplicitamente, ci sono dei risultati elettorali che quattro volte su quattro hanno evidenziato il successo di una proposta politica ben definita ma innovativa e anticipatrice rispetto agli accadimenti nazionali (quanto alla costruzione del programma elettorale e alla conduzione della campagna, alla scelta del candidato, alla coalizione) in un'area delimitata del Paese, la Regione Autonoma Friuli - Venezia Giulia, così come ci sono le istanze di un'opposizione di governo che ha il problema di non perdere alle prossime elezioni politiche e cerca formule vincenti.

La risposta al secondo quesito comporta di individuare e selezionare gli elementi che definiscono il modello come formula di successo così come di esplorare il sistema di relazioni che sussistono, più o meno strutturate, tra le varie componenti del modello stesso. Pur introducendo una cautela, quella secondo cui “nelle competizioni elettorali è difficile mettere in luce una costante che possa individuare una via per garantire il ripetersi dei risultati” (2003, p.9), Pessato non si sottrae alla tentazione di ipotizzare e desumere, a partire dall'analisi del caso specifico, una formula generalmente valida per elaborare una buona proposta di programma politico, che guidi alla scelta del candidato idoneo, alla costruzione di una coalizione appropriata e che imponi la campagna elettorale nel suo insieme.

Ne consegue che, a tal fine, bisognerebbe disporre di interpretazioni e rappresentazioni condivise del contesto di riferimento per il modello, oltre che delle singole caratteristiche che lo compongono.

Quello che Pessato compie, quindi, è un tentativo di pervenire a delle generalizzazioni attraverso un processo di astrazione (dal particolare al generale), che tuttavia ha per conseguenza anche di ridurre la specificità stessa del caso e, dunque, anche la sua ricchezza ed il potenziale di trasferibilità. Dacché di trasferibilità e non “esportabilità” propriamente si tratta (così veniamo al terzo quesito); la questione sarebbe quella di individuare quali elementi e pratiche possono essere trasferiti da un contesto di esperienza (in cui hanno acquistato un certo valore e un certo significato) ad un altro.

Poiché gli elementi che si sono delineati come caratterizzanti il caso sono “imbevuti di contesto” e anche il mix delle interrelazioni ed interdipendenze che analiticamente si può osservare è strettamente dipendente dal contesto, il quesito andrebbe riformulato piuttosto nei termini di: “che cosa possiamo apprendere dal caso in oggetto?”. Implicando che l'operazione di apprendimento sia un modo di fare esperienza di casi concreti, ad esempio, al fine di sviluppare capacità e competenze non solo di analisi (approfondendo la conoscenza di un singolo contesto e considerandone attentamente i dettagli, è possibile scoprire aspetti di un problema che prima si ignoravano) ma anche di decisione nelle situazioni reali di intervento e di scelta.

Sembra comunque che, nella “costruzione del modello”, tutti siano scivolati sopra un aspetto che vorrei di seguito esporre e interrogare, in quanto presenta delle sfumature di senso differenti ed apre decisamente ad un'altra prospettiva nella analisi dell'azione politica e amministrativa di Illy e nella valutazione dell'intreccio di fattori che fanno pensare al Friuli – Venezia Giulia come a un “laboratorio politico”. La domanda è: siamo a conoscenza di un modello di riferimento indicato dallo stesso Illy, che possiamo prendere in esame, per capire meglio quali sono i presupposti soggiacenti ad alcune scelte e indirizzi dell'attuale politica di governo regionale? (È infatti assai rilevante studiare la cultura dell'attore politico).

Seguendo le indicazioni che a riguardo ci vengono fornite, in più contesti, dallo

stesso Illy (Illy e Re, 2003, Illy e Maurensig, 2003) dobbiamo rifarci all'analisi del pensiero organizzativo e aziendale di Peter Drucker, da un lato, e alla categoria analitica della governance regionale come approccio all'attività di programmazione, di indirizzo e di coordinamento, dall'altro (Dichiarazioni Programmatiche, 2003, 30). Il riferimento a Drucker e ad un approccio di governance richiamano due ulteriori fattori importanti per l'analisi, che vanno considerati strettamente interconnessi, e che ancora una volta non sembrano essere stati sufficientemente messi in rilievo nelle letture che sono state fatte del programma politico e che riguardano il processo di acquisizione della conoscenza per l'elaborazione del disegno di governo, il metodo e le modalità con cui si è proceduto a svilupparlo e le forme di interazione con il territorio regionale, inteso nella pluralità dei soggetti che lo vivono e lo trasformano nell'uso. Illy attribuisce a Drucker l'apprendimento degli insegnamenti di strategia aziendale che mette in pratica nelle sue attività di imprenditore e di manager e la motivazione più forte per il suo stesso impegno come amministratore e politico: "lo spirito di servizio", di cui un imprenditore dovrebbe essere animato:

"... tra i detentori di interessi, gli stakeholders, Drucker mette anche il territorio, l'ambiente sociale in cui l'impresa opera, giustamente osservando che da questo territorio l'impresa riceve molto, riceve il terreno dove costruire il capannone, l'industria se si tratta di una impresa industriale, risorse umane, risorse finanziarie, risorse conoscitive ... nello svolgere la sua attività un'impresa deve sempre preoccuparsi di soddisfare tutti questi detentori di interessi e quindi anche l'ambiente sociale nel quale l'impresa opera". (Illy e Re, 2003, p 8).

L'esperienza propriamente politica di Illy, prima del 2002, si era costruita su alcuni anni di amministrazione di un comune (per quanto Trieste potesse rappresentare un contesto impegnativo e con spiccate tendenze verso l'internazionale) e su un breve periodo in Parlamento. Illy definisce le attività di cui un sindaco si deve occupare, per la conduzione di un comune, prevalentemente come di carattere gestionale, per quanto presuppongano a monte una capacità di stabilire obiettivi e di elaborare strategie di implementazione (Illy e Re, 2003, 8-9). Il rapporto con i cittadini è concreto ed è possibile valutare gli effetti delle politiche dell'amministrazione comunale sulla città, così come si rendono visibili molte delle interconnessioni e interdipendenze esistenti con le politiche attuate da altri attori della scena urbana, siano essi pubblici che privati, e con gli interessi di cui sono portatori. Questo aspetto è assai rilevante ai fini della responsabilizzazione, da parte dei politici e della dirigenza, sulle scelte effettuate e sulla loro condivisione perché vi sono le forme e la dimensione affinché, tra il corpo politico elettivo e i cittadini, si configuri un rapporto di interazione e di partecipazione effettiva, venendo meno la separazione tra decisori politici e destinatari delle politiche.

L'esperienza parlamentare è invece tipicamente di carattere legislativo e presenta una certa astrazione rispetto alle esigenze e agli interessi delle varie componenti territoriali, agli enti locali, alle imprese, ai cittadini che saranno investiti dall'implementazione di quelle stesse leggi, anche perché vi è un obiettivo limite alla conoscenza dei problemi e delle risorse del territorio (Illy e Re, 2003, 9). Tra corpo politico elettivo ed elettorato si genera una distanza problematica per la valutazione degli effetti delle politiche da parte dei legislatori e per la partecipazione democratica, mentre si realizza di fatto una separazione tra decisori e destinatari delle politiche. La dimensione dunque che Illy è abituato a governare in maniera soddisfacente, secondo la sua stessa autovalutazione, è relativa ad una scala territoriale piuttosto circoscritta al di là della quale sembra perdere la percezione di un agire concreto. Certamente, a questa dimensione dell'attività politica dobbiamo accostare l'esperienza diversamente maturata da Illy come

imprenditore, che egli stesso richiama come valore aggiunto in termini di conoscenza, di management e di responsabilizzazione e, ancor più, come capacità di capire non solo i punti di debolezza di un territorio, ma anche quelli di forza:

“...La sensazione che avevo nel '93, per Trieste, era che si trattasse di una città con grandi potenzialità ancora inesprese, una città in cui si parlava troppo di problemi, per lo più ereditati dal passato, e poco delle opportunità future. Da qui la sfida di cercare appunto di fare emergere queste opportunità mettendo in secondo piano i problemi. Meglio ancora pensavo che cogliendo le opportunità si sarebbero anche risolti i problemi e questo, in buona parte negli otto anni successivi, è avvenuto” (Illy e Re, 2003, 8-9).

Nella sua pratica imprenditoriale Illy ha dunque per riferimento formativo “un metodo che Peter Drucker suggerisce per le organizzazioni” (Illy e Re, 2003, 12) e che è strettamente connesso con la particolare capacità di riconoscere e valorizzare le risorse (di conoscenza, di competenza, di relazione, di capitale). Secondo questa prospettiva, egli vede le istituzioni della pubblica amministrazione come organizzazioni che, allo stesso modo delle imprese, possono attivare molte più risorse di quelle di cui potrebbero disporre, se si valutasse soltanto lo stock esistente. La chiave è nella nozione di produttività, che per Drucker è associata proprio a due fattori principali: al metodo dell'impiego e della mobilitazione delle risorse, per cui è fondamentale la qualità del lavoro dirigenziale, in un'organizzazione, e all'innovazione (Drucker, 1981). L'innovazione non è tutta riconducibile all'utilizzo di nuove tecnologie, ma alla capacità di rompere con il passato e generare svolte (Drucker, 1981). La visione che Illy elaborerà della Regione e a cui si possono ricondurre alcuni orientamenti assunti dal programma politico di governo sarà pertanto attenta all'individuazione di politiche che non trovano soltanto dei problemi da risolvere, ma delle opportunità da cogliere, sfruttando le caratteristiche e le risorse inesprese e potenziali dello stesso territorio regionale e, se è il caso, operando in rottura con il passato (Illy e Re, 2003, 12).

Questo ha ovviamente delle conseguenze anche a livello dell'assetto organizzativo interno dell'istituzione che ha il compito di promozione e di guida di tale azione di innovazione e che deve essere resa coerente con le nuove esigenze di produttività e con il piano delle riforme.

Su questo presupposto potremo dunque comprendere perché Illy vede l'Ente Regione come un'organizzazione da riformare e da adeguare ai cambiamenti e quali problemi e contraddizioni si apriranno a tal riguardo.

Nella lunga campagna elettorale Illy adotta un approccio empirico, basato sull'esplorazione diretta della realtà regionale, che comporta l'attraversamento in prima persona del territorio, l'interazione con i soggetti e gli attori di politiche, i gruppi, ecc., che viene assicurata attraverso innumerevoli e instancabili incontri. Quest'ultimo aspetto introduce all'altra caratteristica essenziale, che consiste nella costruzione partecipata del programma, che è anche un metodo per la individuazione, selezione e definizione dei problemi nonché per l'orientamento e la condivisione delle scelte fondamentali. Come Illy dichiara nel corso della campagna elettorale:

“... Occorre un programma in linea con le aspettative ed i desideri dei cittadini (... ) le linee guida si vanno arricchendo di dettagli parlando con i Sindaci dei Comuni della Regione, con tanti cittadini, con i Presidenti delle Province, delle Camere di Commercio, i Rettori delle Università e ancora i rappresentanti dei lavoratori, delle imprese e del volontariato... credo di avere impostato un programma sostanzialmente diverso” (Illy e Re, 2003, 80 e 12).

Tale approccio, se si riconosce come perfettamente confacente alle qualità personali che Illy sa mettere in gioco (tra cui un certo istinto delle combinazioni; capacità imprenditoriale, pragmatismo, tempismo) rappresenta una risorsa e una buona strategia per cogliere i punti di forza e di debolezza di una realtà econo-

<sup>13</sup> *Dal momento che vi è una commissione diretta tra politiche per l'innovazione e investimento delle risorse, significativa appare la proposta di Bilancio (Finanziaria 2004) presentata dalla Giunta al Consiglio Regionale, che vede una maggiore destinazione di fondi per l'industria, la ricerca, la formazione ed il lavoro, l'ambiente e le foreste, la montagna, la viabilità e i trasporti, le attività produttive, mentre diminuiscono le spese interne per personale, beni e servizi, la pianificazione, le relazioni esterne (per circa 20 milioni di euro). 20 milioni di euro vengono destinati alla legge sull'innovazione mentre viene mantenuta la spesa sociale e sanitaria, anche se nel quadro di una ristrutturazione della rete ospedaliera. In generale, la filosofia è di intervenire nelle aree in cui lo Stato ha maggiormente tagliato i finanziamenti (come la ricerca, l'istruzione, l'assistenza sociale, l'innovazione e lo sviluppo), nonostante gli stessi tagli Statali alla compartecipazione regionale.*

mica, sociale, culturale così diversificata e complessa come quella del Friuli – Venezia Giulia. Parimenti emergono anche le principali caratteristiche della struttura organizzativa territoriale, che non è mai facile da conoscere: così, le reti di relazione territoriale, gli attori-chiave, gli elementi di conflitto e di frattura, gli squilibri più evidenti e le opportunità da intercettare.

Conoscere gli elementi strutturanti il territorio e le società locali è prerequisito necessario per realizzare un altro punto programmatico rilevante, cui abbiamo già accennato: l'innovazione.

L'innovazione che Illy pratica è a partire dai materiali esistenti, come valorizzazione e, per certi versi, è anche rottura con il passato, con la tradizione<sup>13</sup>. La costruzione partecipata del programma ha come finalità anche quella di maturare da parte dei cittadini la consapevolezza e la condivisione che è necessario operare un cambiamento strutturale se si vuole migliorare la qualità della vita su tutto il territorio regionale, tornare ad essere competitivi sui mercati del Nord-Est e consentire al Friuli – Venezia Giulia di svolgere una funzione di integrazione a livello transfrontaliero e dei rapporti con i nuovi Paesi Membri. A tal fine la posizione geografica – di realtà confinaria - del Friuli – Venezia Giulia e la condizione di Regione a statuto speciale diventano due grandi opportunità da giocare.

In questa prospettiva possono essere interpretate una serie di politiche e progetti che si trovano, nelle intenzioni e negli obiettivi di massima già descritte nelle dichiarazioni programmatiche, e che in questi primi sei mesi di attività di governo sono state sviluppate più estesamente e sono in corso di attuazione, con effetti che sono già visibili nell'ambito regionale e sullo scenario italiano e internazionale.

In primo luogo, gli elementi di politica estera che non si limitano alle attività di cooperazione transfrontaliera già instaurate e per altro considerevoli, ma si spingono alla proposizione di una nuova sfida, qual è quella della promozione di una Euroregione, il cui fondamento giuridico è nella "Convenzione quadro europea sulla cooperazione transfrontaliera delle collettività e autorità territoriali", sottoscritta nel 1980 a Madrid dai Paesi aderenti al Consiglio d'Europa e ratificata dal Parlamento italiano con la legge del novembre 1984. L'Euroregione rappresenta un luogo formalizzato di incontro e di coordinamento ma anche di concertazione e di realizzazione di progetti comuni nei settori delle infrastrutture, della cultura e dell'istruzione, della sanità e dei servizi sociali, delle multiutilities, dell'innovazione e della ricerca. Nel progetto lanciato da Illy abbraccerebbe una popolazione di 8 milioni di abitanti, estendendosi a tutto il NordEst, alla Carinzia, alla Slovenia e alla Croazia, quest'ultima un'area assai significativa perché ancora non aderente all'Unione Europea. La formula dell'Euroregione come modalità associativa, se ricomprende i territori che costituivano il nucleo storico della Comunità di lavoro di Alpe Adria, presenta tuttavia il vantaggio di avere una cornice istituzionale di riferimento già prevista e per questa ragione ha la possibilità di potere dare maggiore effettività a politiche che vengano condivise al suo interno, in particolare nel settore delle infrastrutture, dei servizi e dell'economia, dell'energia. Infatti, può costituire un volano per l'internazionalizzazione delle imprese e del mercato del lavoro (è noto e non mi soffermo sulla numerosità delle imprese del NordEst delocalizzate in quei territori), per la comunione di servizi e per il raggiungimento dell'intesa su grandi opere come il Corridoio V, almeno per i tratti che riguardano la realizzazione delle infrastrutture ferroviarie di alta velocità e alta capacità tra Italia e Slovenia, attualmente sotto questione (Slovenia e Ungheria le hanno inserite nella loro programmazione ma non prevedono l'inizio effettivo dei lavori se non che nel 2010-2015). L'Euroregione è un

modo per reinterpretare la condizione di statuto speciale del Friuli – Venezia Giulia, facendo riguadagnare alla Regione un ruolo strategico nel NordEst (la competizione con il Veneto è sentita fortemente) ma in generale nel Nord d'Italia e sullo scenario internazionale. È sempre più frequente leggere di Illy che interviene esercitando la propria influenza con i canali che può attivare, a livello nazionale e europeo, per sollecitare l'accordo su opere che riguardano tutto il territorio del Nord (pena l'isolamento infrastrutturale e la perdita di competitività sui nuovi mercati che si aprono con l'allargamento all'Est europeo) o su altre questioni di rilevante interesse politico nazionale. Se il Friuli – Venezia Giulia torna ad essere visibile sulla scena nazionale, può anche contare sulle decisioni nazionali ed è un ottimo trampolino di lancio.

Ma il recupero della "specialità" della Regione si legge anche in relazione alle riforme istituzionali interne con la ridefinizione dei rapporti tra Regione ed Enti locali, ove coerentemente viene mantenuto un approccio partecipativo e si cerca di interpretare fino in fondo la riforma in senso federalistico concepita a livello nazionale in maniera piuttosto restrittiva, focalizzando essenzialmente i rapporti tra Stato e Regione e per molti versi non chiarendo la situazione degli Enti Locali. Va ricordato che, per quanto sia in ritardo nell'applicazione, il Friuli - Venezia Giulia, con la Legge Costituzionale n° 2 del '93 ed i successivi decreti attuativi, ha avuto conferita, in quanto Regione a Statuto speciale, potestà sull'ordinamento degli Enti Locali. La qual cosa consente alla Regione, diversamente dalle Regioni italiane a Statuto ordinario, di decidere, in piena autonomia legislativa rispetto allo Stato, di modificare il funzionamento di Comuni, Province, in quanto alla finanza locale e alla contabilità, di costituire nuove Province, Comuni, fusioni di Comuni, di fare adottare testi unici – ovviamente sempre in accordo con gli Enti Locali interessati.

Si può leggere in senso attuativo la proposta di riforma dell'ordinamento degli Enti Locali, presentata dalla Giunta Regionale poco dopo il suo insediamento, che dovrà essere completata in futuro con la riscrittura dello Statuto Regionale. Il disegno di riforma prevede il passaggio di molte competenze dalla Regione alle Province (relativamente ad una serie di politiche di settore, ma anche alla pianificazione) e ai Comuni (secondo una valorizzazione della loro potestà statutaria e regolamentare) e al contempo un chiarimento del ruolo della Regione, che deve limitare l'esercizio di funzioni amministrative (che possono essere più opportunamente svolte dagli altri Enti Locali) e massimizzare invece le funzioni di alta programmazione e di coordinamento, l'attività legislativa e la politica di cooperazione transfrontaliera ed internazionale. Una funzione importante viene conferita all'Assemblea delle Autonomie Locali, che "viene intesa non solo come organo di consultazione, concertazione e cooperazione, ma anche come strumento di raccordo permanente tra Regione e gli Enti Locali" (Dichiarazioni Programmatiche, 2003, 26).

La valorizzazione delle potestà di statuto speciale può essere finalizzata anche ad altri ambiti di politica, come ad esempio quella della montagna, per il recupero delle aree montane della Regione.

La proposta di costituzione di una nuova Provincia dell'Alto Friuli, previo referendum consultivo che è previsto per il marzo del 2004, è stata approvata recentemente dal Consiglio regionale e chiama a pronunciarsi sulla "autonomia" dal capoluogo friulano di Udine, gli abitanti della Carnia, della Canal del Ferro, della Valcanale<sup>14</sup>. La Provincia dell'Alto Friuli è finalizzata alla creazione di un soggetto istituzionale che sia in grado di sviluppare e integrare le aree montane, che rap-

<sup>14</sup> Facile immaginare il conflitto con la Provincia di Udine, che vorrebbe che nel referendum consultivo si potesse esprimere non solo la popolazione della montagna ma anche quella di tutta la Provincia di Udine.

presentano una grande risorsa ambientale, paesistica, economica regionale ma che sono anche aree problematiche, in termini di occupazione della popolazione, di crisi delle tradizionali attività produttive con conseguenze di forte abbandono, e di diminuzione della qualità della vita, mancando di molti servizi essenziali. La nuova Provincia dovrebbe consentire una amministrazione più efficace e lo sviluppo di nuove politiche per il turismo e la valorizzazione delle aree naturali.

Per fare ancora un altro esempio di applicazione delle potestà di statuto speciale, il Consiglio regionale ha recentemente approvato una Legge che consente ai Sindaci dei Comuni aventi meno di 5000 abitanti (in Friuli – Venezia Giulia sono 162) la rielezione per il terzo mandato consecutivo, una riforma che si è discussa più volte a livello nazionale e che viene auspicata da diverse forze politiche, ma che il Parlamento non ha ancora provveduto ad adottare.

Un ultimo accenno merita la politica di ristrutturazione dell'Ente Regione, tenendo presente, à la Chandler (1987), che è sempre necessaria "una nuova struttura per una nuova strategia".

Dal momento che si tratta di decisioni in fieri, non è possibile se non che riportare alcuni aspetti già ben evidenti, lasciando ad una lettura analitica successiva il fare chiarezza su di una serie di punti che attualmente appaiono piuttosto problematici e difficili da decifrare.

Se il disegno politico che abbiamo cercato di descrivere si presenta piuttosto audace, tutto incentrato sull'idea di futuro, di innovazione, di cambiamento, e per questo anche risulta non facile da comunicare, occorre precisare come l'amministrazione regionale ereditata rappresenti la condizione opposta, comportando un profondo contrasto tra logiche di organizzazione, modelli di decisione e stili di partecipazione. Sintetizzando in una battuta, la logica dell'apparato regionale, per come ereditato dal passato, si comprende nei termini della massimizzazione degli effetti di burocratizzazione e del consolidamento delle procedure, del sapere legale (la "logica ministeriale" opposta a quella "aziendale", viene detto). Un mondo che appare impossibile da conoscere<sup>15</sup> e da attraversare, cresciuto in modo abnorme e senza una relazione ben percepibile tra obiettivi, competenze e funzioni e produttività. Oltre che non conoscibile e valutabile nel suo operato, la struttura, così come si presenta, non è soprattutto controllabile.

"Per gestire la produttività delle persone, specialmente di quelle persone altamente qualificate che sono potenzialmente le più produttive, ma anche le più costose, i dirigenti devono conoscere i compiti a cui tali lavoratori vengono assegnati ... il controllo degli incarichi è la chiave della produttività del lavoratore qualificato" (Drucker 1981, 28).

"Bisogna snellire la struttura manageriale": così si intitolava un capitolo di un testo scritto da Drucker nel 1986 (e pubblicato in Italia nel 1987). La crescita del numero dei dirigenti nel caso dell'Ente Regione come per molte altre pubbliche amministrazioni nel nostro Paese, spesso non è avvenuta in base a reali esigenze della struttura amministrativa, ma secondo logiche indipendenti.

"L'espansione manageriale non finalizzata o conseguente all'aumento della produttività dell'organizzazione relativa, di fatto rallenta il processo decisionale e rende l'organizzazione sempre meno capace di adattarsi al cambiamento" (Drucker 1987, 191).

La prima operazione che viene pianificata è pertanto la destrutturazione dell'impianto burocratico esistente, su presupposti di efficienza, attraverso un'azione di riorganizzazione che implica un drastico snellimento dell'organizzazione manageriale. Così, si disegna un nuovo organigramma che in primo luogo cambia la ripartizione delle competenze per Assessorati (accentrando molte funzioni in pochi Assessorati strategici), prevede la riduzione del numero delle Direzioni (che vengono più o meno dimezzate), dei Servizi (che vengono ridotti di un

<sup>15</sup> Ma, "Non è facile misurare i risultati nelle istituzioni pubbliche ... al minimo, il dirigente di una istituzione pubblica deve chiedersi continuamente in che modo si dovrebbero cambiare i metodi per conseguire gli scopi per cui la sua istituzione era stata originariamente costruita" (Drucker, 1981, 44).

terzo) e una serie di accorpamenti. Il numero delle Direzioni è stabilito in rapporto alla possibilità di effettuarne il coordinamento: un superdirettore generale (che è lo stesso manager che in questa fase sta compiendo il disegno della riorganizzazione) ne sarà a capo.

Ad ogni buon conto, molte soluzioni per la verità non sono al momento interpretabili se non che in rapporto a quest'obiettivo generale di recupero di efficienza e snellezza del processo decisionale. Gli obiettivi specifici non sono stati chiariti e ancora non si individuano le connessioni pratiche con le varie politiche di settore che sono riportate nel programma di governo, per cui, ci fermiamo qui.

Credo che, complessivamente, si sia resa l'idea del perché e del come il Friuli – Venezia Giulia può essere nel futuro un laboratorio politico, spazio d'innovazione e di introduzione di pratiche sperimentali, da cui potere apprendere e con cui interagire per la definizione dei problemi e delle relative soluzioni che riguardano altri contesti locali e regionali. Precisiamo che siamo ancora in una fase iniziale della costruzione delle politiche, in cui le regole e i significati si stanno definendo, e molto si poggia sulla figura carismatica di un leader – Illy - e su rapporti di fiducia all'interno di una squadra di governo e all'esterno, con i cittadini che hanno dato il loro voto a favore di questa coalizione. L'indicazione di metodo che si propone è quella di analizzare l'intreccio di politica e politiche e di qui valutare se siamo a fronte ad un caso critico o paradigmatico, da prendere in considerazione come esempio. Ricordando anche che non tutti gli esiti di una politica sono propriamente attesi e voluti, e a ben vedere ciò costituisce una parte più che rilevante di un processo di policy, soprattutto se guardiamo alla sua implementazione. Ovviamente lasciamo al lettore il compito di trarne le conseguenze, ai fini della questione che è stata posta, della riproducibilità di un "modello" che è inestricabilmente intessuto con il contesto, per come è stato descritto e presentato in tutte le analisi note e qui prese in considerazione.

### **Bibliografia**

- Banfield, E.C. (1961), *Political Influence*, New York, The Free press of Glencoe
- Bonomi, A. (2003), *Per un credito locale e globale. Le geocomunità del capitalismo italiano*, Milano, Baldini Castoldi Dalai
- De Luca, R. (2003), "Consenso elettorale e partiti, Le liste 'fai-da-te' nel voto comunale", [www.sociologiapolitica-ais.it/archivio/relazioni](http://www.sociologiapolitica-ais.it/archivio/relazioni)
- Chandler, A.D. Jr. (1987), *Strategia e struttura*, Milano, Franco Angeli
- Drucker, P.F. (1981), *Dirigere in tempi di turbolenza. Il ruolo del management negli anni '80*, Milano, Etas Libri
- Drucker, P.F. (1987), *Frontiere del management*, Milano, Etas Libri
- Illy, R. e G. Re (2003), *Illy for President*, Pordenone, Libra
- Illy, R. e P. Maurensig (2003), *PoliEtica. Una promessa*, Venezia, Marsilio
- Illy, R. (2003), Dichiarazioni Programmatiche del Presidente della Regione Autonoma Friuli - Venezia Giulia, Trieste, Regione Autonoma Friuli - Venezia Giulia
- Pessato, M. (2003), *Illy, quattro su quattro. Breve analisi delle quattro vittorie elettorali dal '93 ad oggi*, Milano, Baldini Castoldi Dalai

(f.gelli@unipd.it)

SATTA SALVATORE, *De profundis*, Milano, Adelphi 1995

## Mayday Mayday

Questo libro è stato scritto con l'intento di elevare un canto di amore, di dolore e di speranza. Un canto simile a quello che comincia così: De profundis clamavi ad te, domine. Da ciò il titolo.

Il *De profundis* di Satta è dedicato alla morte della patria. Il senso del libro è tutto in una citazione dai Ricordi di Guicciardini che Satta premette alla narrazione: "Tutte le città, tutti gli stati, tutti i regni sono mortali; ogni cosa o per natura o per accidente termina e finisce qualche volta; però uno cittadino che si trova al fine della sua patria non può tanto dolersi della disgrazia di quella e chiamarla mal fortunata, quanto della sua propria; perché alla patria è accaduto quel che a ogni modo aveva a accadere, ma disgrazia è stata di colui a battersi a nascere a quella età che aveva a essere tale infortunio".

Il volume comincia con un aneddoto relativo al gennaio 1943. In un treno affollato, si riscontra il solito conflitto tra giustizia e diritto. La giustizia pretende che i tre sedili del treno siano messi a disposizione anche di qualcuna delle persone in piedi, creando il "quarto posto" in più; il diritto reclama che ogni viaggiatore ha pagato il biglietto per avere un sedile e non per dividerlo con altri.

In quel gennaio, sei viaggiatori in uno scompartimento stanno resistendo da ore alle esigenze della giustizia, in nome del loro diritto, quando sul treno salgono due soldati feriti. I due soldati vengono preannunciati ai sei dalle osservazioni di qualche zelante che "innocuo da seduto, in piedi [sentiva] l'amore di patria" e i sei sono costretti a creare, per ciascuno di loro, il quarto posto. Una volta seduti, i soldati vengono incoraggiati a raccontare di sé e delle loro ferite. Essi tornano dalla Russia dove hanno conosciuto il rispetto e la bontà dei contadini che li hanno salvati (soldati di ferro con fucili di legno, li chiamavano i Russi) e la scarsa solidarietà dell'alleato tedesco che non li ha accolti sui camion veloci di soldati in ritirata. La patria, a quel tempo, ancora vive, anche se è stata

minata nel corso di un ventennio e se il ventennio è la continuazione di errori cominciati prima.

Questi errori avevano costruito, lentamente, il fascismo che era stato una delle tante incarnazioni del demonio. Il demonio, continua Satta, si chiama legione, e non è uno e unico. Quando si installa in un cervello nordico diventa dottore e crea la dottrina dello spazio vitale, il mito del sangue e del missionario di civiltà portando ovunque lutti e rovine; quando si installa in un cervello meridionale, diventa prevaricatore e corruttore. Il fascismo è stato il nostro demone meridionale, originato da tanti piccoli demoni prevaricatori e corruttori che hanno operato nei decenni dopo l'Unità.

Al suo trionfo iniziale, che era cominciato nel ridicolo di una marcia che nessuno aveva voluto fermare, il fascismo venne considerato una parentesi della storia italiana. Era stata una definizione doppiamente ottimistica: perché presupponeva una progressione della storia precedente e perché presupponeva una brevità della parentesi. Brevità che si è, poi, rivelata un'illusione.

Il fascismo non fu una rivoluzione, ma una reazione in difesa dell'uomo tradizionale; fu l'affermarsi della volontà di quest'ultimo di vivere a qualunque costo. Inoltre, siccome fu schiavitù quella del fascismo, la precedente non dovette essere vera libertà perché "non è vera libertà quella che pone le condizioni e contiene in sé i germi della futura schiavitù" (p. 33).

L'uomo tradizionale liberale, dalla conquistata Unità alla Prima Guerra Mondiale, si era fatto della libertà il proprio privilegio perché, "considerando la patria come un interesse si diceva patriota; [e] scambiando la libertà con la sua forma giuridica si riteneva liberale" (pp. 33-4).

Quest'uomo tradizionale liberale, di fronte alle rivendicazioni sociali, aveva spezzato il binomio libertà-privilegio e sacrificato la libertà (il suo definirsi liberale) per salvare il proprio privilegio. Si trasformò, così, nell'uomo tradizionale fascista. La



caduta della maschera liberale fu, per alcuni, la scintilla e l'occasione che permise di cominciare a battersi per la vera libertà, che non è solo formale. La gente di ventura che costruì il regime non aveva alcun programma. "Il regime, come abbiamo detto, non era altro che un gruppo di uomini ebbri di potere e di ricchezza" (p. 45). E quando il suo operato al governo ebbe minato la struttura economica del Paese, quella gente non trovò di meglio che trasformare la propria avventura nel mito e riproporre l'obiettivo della costituzione dell'impero. In questo, non faceva altro che continuare la politica di Crispi in Abissinia e di Giolitti in Libia.

Memore di vecchi racconti di mio padre, mi permetto, qui, di aprire una breve parentesi che ben si inserisce nell'ironia e nel sarcasmo con cui è scritto questo libro: la gente comune, impotente a far cambiare gli eventi, reagì con l'autoironia, dimostrando, con un noto ritornello del tempo, di avere colto la sostanza dietro la maschera del mito:

Con Vittorio Re  
si beveva un buon caffè.  
Con Vittorio Imperatore  
se ne sentiva solo l'odore.  
Con Vittorio Re d'Albania  
anche quello è andato via.

L'uomo tradizionale, intanto, si travestiva da "uomo nuovo" e vestiva l'abito marziale. Anche qui arrivando, a volte, al ridicolo, come quel vecchio Rettore che, volendo conservare il proprio posto, si metteva l'abito marziale, ma vedendoci poco, finì per mettersi i gambali al contrario, di modo che "dalla cintola in giù pareva una clessidra che camminava" (p. 43).

Vi era nel regime, al di là della maschera, un vizio di origine: una interpretazione parassitaria della propria identificazione, come classe dirigente, allo Stato. L'idolatria dello Stato era un espediente, una maschera, per affermare il privilegio di alcuni individui sugli altri.

L'atteggiarsi a eroe (Mussolini non viene mai chiamato con il suo nome, ma spesso indicato come l'eroe italiano), l'atteggiarsi a conquistatore di un impero era una maschera: l'impero era una facile avventura data la debolezza delle nazioni coloniz-

zate e solo per questo la carta era stata giocata. Lo dimostra il fatto che, quando il demone settentrionale portò avanti con coerenza il progetto che aveva elaborato da tempo (nel *Mein Kampf*), il demone meridionale non lo seguì, non subito almeno: si atteggiò a difensore della pace, fece proporre, per sé, il Nobel per la pace (malgrado per anni avesse predicato la propria vocazione alla guerra). La guerra accanto al demone settentrionale, il demone meridionale la dichiarò al "momento più propizio, quando gli avversari parevano sconfitti, e la lotta mostrava di risolversi in una marcia militare di breve durata, senza rischio veruno" (p. 58). Con questa illusione, condivisa da tutti i suoi gerarchi e compagni di ventura, la guerra fu solennemente dichiarata il 10 giugno 1940, senza saper che, poi, questa dichiarazione, per un bieco e impreveduto destino, avrebbe portato alla fine del regime, all'8 settembre 1943 e alla esplicita ed evidente morte della patria.

Quelli che per l'uomo tradizionale e la gente di ventura che costituiva la classe dirigente erano eventi non desiderati e non previsti, secondo Satta, per i veri credenti è stata l'opera della Provvidenza che ha voluto quel 10 giugno 1940 per dare fine a quell'uomo tradizionale e alle sue ipocrisie che hanno dominato l'Italia dal 1860 in poi.

Aprò, a questo punto, una seconda parentesi per ricordare che il riferimento alla Provvidenza è un riferimento a Vico e all'eterogenesi dei fini, che il riferimento alla libertà del periodo liberale che non era libertà vera, altrimenti non avrebbe portato al fascismo, è presente anche in Silvio Trentin, che il titolo del volume *De la Crise du Droit et de l'Etat*, dello stesso Trentin, è solo un altro nome per descrivere la morte della patria e, infine, che la descrizione della classe dirigente fascista come gente di ventura senza programma coglie la sostanza della definizione di classe politica secondo Gaetano Mosca, ma non la sostanza della definizione di élite secondo Vilfredo Pareto.

Tornando al racconto di Satta, l'uomo tradizionale ha cercato, nel disastro successivo all'8 settembre, e ancor più cercherà in futuro, di discolparsi sostenendo che le guerre sono tutte impopolari, quando sono perdute, ma che sono popolarissime quando sono vinte. Per non dare tregua a questa

retorica che ci potrebbe riportare ad essere governati da altri uomini tradizionali, bisogna ricordare che smentiscono questa affermazione alcuni comportamenti e atteggiamenti della gente comune (quando ancora la guerra pareva vicina ad essere vinta): i liguri che guardavano l'aviatore inglese morto, rapiti per il ricco giaccone foderato di pelle e gli altri abiti che indossava; gli abitanti di quel borgo della pianura padana – dove c'era un campo di prigionieri inglesi che ricevevano, due volte al mese, via Croce Rossa, i pacchi da casa - i quali fantasticavano, con desiderio, delle magnifiche cose contenute in quei pacchi; il "pessimismo" (termine usato da Satta per indicare il "pessimismo" di quanti speravano che dalla sconfitta nascesse la liberazione) che era evidente in quanti ascoltavano Radio Londra e le voci sul reale andamento della guerra prima dell'8 settembre; le strane affermazioni che qualche volta si sentivano: che quelli che più amavano la Patria, erano coloro che se ne auguravano la rovina; le aspettative di quanti speravano che gli inglesi portassero, finalmente, la vera libertà; etc.

Smentirono definitivamente questa versione altri avvenimenti successivi all'8 settembre: la devastante libidine (la stessa che la televisione ci ha recentemente mostrato dopo la fine della seconda guerra in IRAQ) con cui, dopo l'8 settembre, la popolazione italiana ha devastato e saccheggiato caserme, municipi, ministeri e qualsiasi tipo di edificio pubblico (persino i campi di prigionia ormai vuoti di prigionieri); la simpatia con cui furono accolti i prigionieri inglesi evasi dai campi di prigionia e sfamati dalla popolazione italiana; etc. Tutti questi vanno considerati come segni dell'impopolarità della guerra e dell'avversità ai privilegi dell'uomo tradizionale.

L'unica cosa che questi segni non consideravano è che la libertà va cercata dentro se stessi e nella coerenza delle proprie azioni. È quanto ebbe a scrivere il tenente Gino Ferroni (che Satta porta ad esempio di vera coerenza), il quale la libertà andò a cercarla in Russia cadendo al fronte. Egli operò questa scelta, non per condivisione della guerra, ma per non tradire la solidarietà ai cittadini della sua stessa patria, per non spezzare "il legame che la stringe ad altri, e in sostanza [per non contraddire]

alla legge morale fondamentale, che è il fondamento di tutta la vita, e che naturalmente noi dobbiamo rispettare ancor più se possibile in guerra che in pace" (p. 82). Altrimenti, conclude Satta, contribuiamo alla morte della patria, che è più della semplice morte di un regime. Ferroni, continua Satta, aveva intuito che lo Stato e il diritto sono nell'individuo e nascono dalla solidarietà che egli sente per quanti, come lui, appartengono allo stesso destino, cioè alla stessa patria. Infatti, la morte della patria, conclude Satta, non è la semplice caduta di istituzioni che sono invise od odiate, ma è un sentimento più profondo che riguarda ciascun individuo e la sua capacità di provare solidarietà.

Come si può capire dall'esempio del tenente Ferroni, nel capitolo XV, il sarcasmo dell'autore, per un momento, si acquieta e questa parentesi non sarcastica continua con i capitoli XVI e XVII dove vengono analizzate le ragioni della guerra degli inglesi, le ragioni per cui essi avevano continuato a combattere dopo la prima sconfitta. L'Inghilterra combatte per la propria sopravvivenza, aveva dichiarato Winston Churchill. In nome di questa sopravvivenza, l'Inghilterra ha combattuto e utilizzato gli stessi strumenti di distruzione e di sterminio usati dagli avversari, rendendosi diversa da questi solo per il modo in cui ha trattato le popolazioni dentro i suoi confini e, poi, dentro il limite del proprio fronte di guerra; per quanto diversa dagli avversari, per avere dichiarato di combattere in difesa della democrazia, l'Inghilterra non si è distinta da questi per il modo in cui ha trattato e colpito le popolazioni dentro il fronte avversario. Dopo questi chiarimenti, Satta ritorna all'Italia che si è caratterizzata per il fatto che nessuno ha mai saputo per che cosa combattesse. E naturalmente ritorna il sarcasmo.

Narrarono le cronache successive alla dichiarazione di guerra italiana "che quando il ministro italiano consegnò al rappresentante dell'Inghilterra la fatale dichiarazione, gli fu chiesto candidamente: e perché? E il ministro italiano non seppe cosa rispondere" (p. 100). E, siccome questo avveniva nel mentre che la guerra sembrava vinta dai tedeschi, non pochi italiani si ricordarono, in quei giorni, di quel tal Maramaldo tanto vituperato nei libri

di testo scolastici.

Poi, la sorprendente decisione di Churchill e degli inglesi di non dichiararsi battuti fece pagare all'intero popolo italiano "gli errori, le illusioni, le leggerezze di un uomo che la Provvidenza condusse dove certo non voleva" (p. 104). E si parlò di tradimento e di tradimenti per spiegare una fine dell'uomo e del regime che era stata, soprattutto, frutto dell'improvvisazione e dell'imprevidenza. Cosa, del resto, ci si poteva aspettare se quelle "masse studentesche" invocanti la guerra (prima della sua dichiarazione) cominciavano le loro manifestazioni sulle piazze gridando di volere riottenere Nizza e la Savoia e finivano le stesse manifestazioni nelle aule universitarie pretendendo il "diciotto senza esame". Erano studenti che non sapevano quello che facevano perché consentivano al regime di far sembrare la guerra, che nessuno voleva, come una scelta condivisa dal popolo e che, di fatto, vendevano il loro futuro e quello di tanti loro coetanei per un piatto di lenticchie. Ma nemmeno i loro governanti, che quelle pretese di promozioni senza esami non condannavano, se non addirittura incoraggiavano, sapevano quello che facevano perché in cambio di un consenso che sarebbe durato fino alle prime difficoltà, vendevano la qualità della futura classe dirigente che sarebbe uscita dalle aule universitarie, non solo con voti per materie mai studiate, ma anche con l'unico apprendimento che potesse derivare dall'uomo tradizionale: che fosse lecito, per ottenere un privilegio, per quanto piccolo quanto un voto su un libretto, vendere il futuro di tutti gli altri.

E con questa classe dirigente e con questi giovani, che poi finirono arruolati come ufficiali nell'esercito, tutto quello che doveva succedere è successo: di fronte ai lutti e alle distruzioni, il piatto della regolazione politica ed economica si venne ad inclinare e finì con l'imporre nuove regole, quelle tipiche della penuria prodotta dalla guerra. Le leggi emanate dal governo "si allontanavano dal diritto naturale [con] l'assurda pretesa che il contadino consegnasse ai consumatori, e per essi agli ammassi, l'eccedenza del suo fabbisogno" (p. 114). La politica, una volta che ha cominciato a manifestarsi nella sua primitiva amorale purezza (l'uso della violenza generalizzata verso chi è oltre il pro-

prio fronte di guerra), non è più riuscita a regolare i rapporti di scambio, perché ogni regolazione di pace sempre viene travolta nel corso di lunghe guerre o altre pubbliche calamità e "il comprare e il vendere si manifestano nella loro primitiva amorale purezza" (p. 120). La conseguenza è stata che "la civiltà del mercato nero toccò il suo apogeo" e "come sempre accade quando lo Stato cessa di esistere nello spirito dei soggetti, le leggi proibitive si trasformavano in un incentivo al delitto" (p. 127). È vero, aggiunge Satta, che lo Stato produsse migliaia di processi contro questi speculatori per riaffermare la propria forza regolatoria, ma è anche vero che l'esercizio frequente della pena discreditò la forza dello Stato, invece di rafforzarla. Anche perché, gli stessi giudici che comminavano la pena, dato il tanto dilagare della illegalità degli scambi, erano costretti a farlo anche nei confronti dei fornitori di cibarie cui persino le loro mogli si rivolgevano come a dei fornitori abituali. La pena così comminata era segno, quindi, più dell'ipocrisia dello Stato che della sua forza.

E quando, il 22 ottobre 1942, cominciarono i bombardamenti delle città del Nord, quello che prima succedeva per i beni di prima necessità, cominciò a manifestarsi anche per gli alloggi: i prezzi degli affitti arrivarono alle stelle. Il 25 luglio 1943 non fu altro che la fine derivata da questa incapacità di regolazione dello Stato. "Due dozzine di uomini vestiti d'orbaie si riunirono in un palazzo di Roma, e dopo una discussione che le cronache definiscono tempestosa, posero fine con un ordine del giorno a venti anni di regime" (p. 148). Dietro quegli uomini c'erano: "un monarca che dopo aver cercato la sua salvezza nel regime la cercava nella sua rovina; un generale creato, alimentato e pasciuto dal regime che non essendo riuscito ad essere l'artefice di una facile vittoria cercava di diventare l'artefice di una facile sconfitta" (p. 150). Con più tragicità, dovuta al fatto che pochi mesi dopo tutto fu rovesciato e cominciò la fase più tremenda della guerra, "il 25 luglio 1943 ripeteva il 28 ottobre 1922" (p. 151). Una sorta di coazione a ripetere faceva riproporre una soluzione già riuscita in condizioni in cui non poteva riuscire. E non poteva riuscire perché era una soluzione "all'italiana", mentre questa seconda volta gli italiani non erano

gli unici attori sulla scena; anzi, non erano più nemmeno i protagonisti. Lo dimostrarono i tedeschi, che scesero a legioni nella penisola, e rivelarono l'inconsistenza della soluzione italiana. Con la presenza dei tedeschi, persino l'eroe del ventennio, quel duce che Satta mai nomina, la cui statura internazionale sembrava, fino a pochi anni prima, indiscutibile, retrocedette dal ruolo di attore sulla scena a marionetta.

Il monarca e il generale, dopo il 25 luglio, non seppero condurre una politica adeguata. In condizioni "normali" (nella normalità italiana), probabilmente, questo non sarebbe stato un problema. Ma quella volta lo fu e le conseguenze furono tragiche. Essi erano incapaci di continuare la guerra e, cosa peggiore, furono incapaci di farla finire. Lasciarono passare oltre 40 giorni di sterili negoziati, nel senso che furono negoziati utili solo per la loro salvezza, ma non per la soluzione del problema della guerra. Intanto, il buonsenso portava l'italiano medio a stupirsi di cose che il monarca e il generale non vedevano: che gli alleati non sbarcavano; che si continuava a bombardare le città italiane; che "il Re e il generale tacevano, e il furiere continuava a rubare sul rancio" (pp. 162); intanto, i soldati tedeschi si facevano sempre più numerosi.

"I soldati [italiani] conoscevano quelle facce: le avevano viste nei campi di Russia sogghignare diabolicamente quando essi cercavano disperati di abbrancarsi a un camion in corsa e il calcio di un fucile si abbatteva sulle loro mani piagate: con lo stesso ghigno passavano oggi davanti a loro, gettando la maschera dell'amicizia e contestando il diritto dell'Italia alla pace" (pp. 161-2).

L'8 settembre arrivò la notizia dell'armistizio e l'ordine di resistere contro i tedeschi. Ma per primi il Re e il generale violarono quel loro stesso ordine, abbandonando la capitale. Furono seguiti da tutti i generali superiori. La mancanza di ordini o di coordinamento, la sopraggiunta sfiducia in chi li comandava e li aveva abbandonati nell'ora del bisogno, portò al vuotarsi delle caserme e alla morte della patria. "Appena passata la soglia, i soldati si ritrovarono soli. Reciso il legame che li univa alla vecchia caserma – dalla quale tante volte erano evasi con il pensiero di un perpetuo sogno di libertà – anche il suolo sul quale ponevano i piedi ces-

sava di essere una patria: e su quel suolo andavano, non come vanno gli uomini, fra due punti estremi, sia pure lontani, sia pure confusi nell'infinito, ma come vanno gli animali che hanno perduto il padrone" (p. 167). È quella che Vico avrebbe definito la seconda barbarie, una barbarie che è peggiore della prima (malgrado Hobbes avesse basato la propria filosofia sul parere contrario che la prima, originaria, barbarie fosse la peggiore) e che nasce sempre, secondo Vico, da un errore della classe dirigente, dei togati.

I primi a comprendere il tragico significato di questa imminente barbarie furono, naturalmente, gli ebrei: essi capirono che "il tacito concordato stabilitosi fruttuosamente per entrambe le parti, col demonio meridionale, sulla base di discriminazioni e 'arianizzazioni', di compiacenti acque lustrali, di infamate ombre materne, sarebbe stato spazzato in un soffio. Come un incantesimo essi sparirono dalla faccia della terra" (p. 178).

Il resto è noto: l'Italia divisa in due tronconi diventava amica del nemico contro cui era entrata in guerra, al Sud e per gli uomini della Resistenza al Nord, mentre rimaneva nemica del nemico al cui fianco era entrata in guerra per i repubblicani. Tuttavia, per tutti, la realtà era che l'8 settembre non fu la fine della guerra, ma il suo vero inizio.

Satta è un giurista e non ha forti letture di filosofia politica, di scienza politica o di sociologia. Per questo, ha elaborato metafore che non sono spesso chiare, anche perché non sono chiaramente rappresentabili nei termini della letteratura specifica sull'argomento. Alcuni di queste metafore o immagini sono facilmente comprensibili: l'eroe italiano è, per esempio, Mussolini. Ma il demone meridionale, a volte è Mussolini, altre volte sono gli uomini del Duce, altre volte sono piccoli demoni che si inseriscono in situazioni di disagio o di dramma sociale e lo sfruttano a loro vantaggio. Il demone settentrionale, a volte è Hitler, altre volte sono anche piccoli personaggi, come dei soldati, che in momenti di disagio tirano fuori cattiverie insospettabili.

Per quanto riguarda la metafora dell'uomo tradizionale, non è chiaro a quale categoria Satta, con questo termine, si riferisca. Si può ipotizzare che siano "i cappelli", ancora così forti in Meridione e nelle Isole fino alla seconda guerra mondiale e

capaci di grandi violenze per risolvere i propri interessi (vedi, in Sicilia, le uccisioni di sindacalisti nel secondo dopoguerra). Ma chi sono gli analoghi dei “cappelli” al Nord? E, comunque, quella dell'uomo tradizionale una categoria più ampia di quei proprietari terrieri del Sud e di quegli industriali del Nord che costituivano il blocco storico di cui parlava Gramsci. Forse potrebbe esprimere questa categoria il termine che usava Vico: i “togati” (cioè tutti coloro che studiavano o avrebbero potuto studiare in un contesto in cui a permettersi di poter studiare erano pochi); ma anche la categoria dei “togati” è poco chiara ed è stata poco utilizzata, dopo Vico. O, forse, è meglio accontentarsi delle sensazioni che la metafora trasmette, come sa trasmetterle solo un artista. Infatti, quella metafora potrebbe essere volutamente inafferrabile, essere solo uno spazio lasciato all'immaginazione del lettore, da un Satta che, oltre che insigne giurista, è stato anche grande artista (oltre a questo saggio, ha scritto alcuni romanzi di rara bellezza: *La Veranda* e *Il Giorno del Giudizio*).

Comunque, al di là del significato della metafora dell'uomo tradizionale, l'uso che egli fa di questa metafora mostra che Satta è guicciardiniano. Egli vede, infatti, tutte le categorie sociali rivolte al loro particolare. Egli non vede virtù nella classe politica, nemmeno nell'eroe italiano nei suoi anni migliori e nemmeno nei cittadini, contadini od operai che siano. Non vi sono buoni o santi nella visione di Satta.

Non vi è il futuro di democrazia che nasce dal ventennio e si temprava nel corso della Resistenza.

L'8 settembre, secondo Satta, l'Italia si è semplicemente e banalmente ritrovata nel non voler fare la guerra contro il vecchio nemico, e nemmeno contro il nuovo nemico, e ha cominciato una guerra di espiazione e di purificazione contro se stesso.

Questo libro è stato pubblicato per i tipi di Adelphi, nel 1980. In quella occasione ha venduto 150.000 copie. È stato, poi, ristampato nel 1995. Copie di questo libro sono ancora rintracciabili in qualche libreria.

Non è, quindi, un libro completamente dimenticato. Tuttavia, è un libro da salvare perché, questa

estate, l'autore è diventato un autore da salvare. Sulle pagine domenicali de *Il Sole 24 ore*, qualcuno ha estrapolato un solo episodio della vita di Satta (il fatto che abbia insegnato, per due anni, a Padova, Storia e Dottrina del Fascismo) e ne ha concluso che Satta avesse condiviso l'ideologia fascista. Non importa se egli, arrivato a Padova nell'autunno del 1936, fresco vincitore di una cattedra in Diritto Processuale Civile, volutamente abbia abbandonato quella Università dopo appena due anni, anche perché disgustato dal clima “fascistissimo” che vi si respirava, e che gli imponeva alcuni obblighi (tra cui, probabilmente, anche l'insegnamento di certe materie). Non sembra rilevante, ai suoi recentissimi critici, che egli, nel 1945, sia diventato Rettore dell'Università di Trieste e sia stato designato, dagli alleati, nella commissione per la depurazione dell'Università; non sembra rilevante che egli abbia scritto, finendolo appena prima di essere eletto Rettore, questo libro di accusa contro il fascismo e la classe politica italiana anche precedente; non sembra rilevante che, ad esclusione dei morti ammazzati, degli esiliati e dei condannati a pene carcerarie o al confino, pochi siano stati interamente mondi del peccato di una qualche forma di collaborazione al regime. Non sembra rilevante che Satta sia morto da quasi trenta anni, né appare indecoroso che si rovistino vicende che sono trascorse da ormai cinquanta anni per attaccare persone che non si possono più difendere.

Difendere Satta da queste accuse postume significa anche salvare questo libro, un caso letterario della fine degli anni Settanta, impedire che appaia come un atto di ipocrisia e farlo apparire per quello che è: un accorato grido alle future generazioni affinché non ripetano gli errori del passato; errori che cominciano nel 1860 e si trascinano fino all'inevitabile sbocco che dà loro la Provvidenza. E perché questo grido accorato sia foriero di ammaestramenti, è importante che il libro non appaia una maschera come i gambali di quel vecchio Rettore quasi cieco che, nell'indossarli al rovescio, lo facevano sembrare una clessidra.

**(Giuseppe Gangemi)** [giuseppe.gangemi@unipd.it](mailto:giuseppe.gangemi@unipd.it)

**LO VERSO, GIROLAMO E GIANLUCA LO COCO (A CURA DI), LA PSICHE MAFIOSA. STORIE DI CASI CLINICI E COLLABORATORI DI GIUSTIZIA, CON PREFAZIONE DI RENATE SIEBERT, FRANCO-ANGELI, MILANO, 2003, PP. 174, EURO 17,00.**

## Asterischi

Quest'opera rappresenta un momento di sintesi di quasi un decennio di ricerche attorno al concetto di psiche mafiosa. Ultimo lavoro di un gruppo di autori co-ordinati da Girolamo lo Verso.

L'aspetto innovativo di queste ricerche si rintraccia nelle attività quotidiane di alcuni psicoterapeuti che si ritrovano nel proprio lavoro tematiche inerenti concettualizzazioni e racconti dell'ambito di Cosa Nostra.

Questo studio rappresenta anche un proficuo incontro tra ambito sociologico e ambito psicologico. La prefazione, infatti, è stata curata da Renate Siebert, nota sociologa ed allieva di Adorno. Siebert si interessa, in particolare, della figura femminile all'interno delle famiglie mafiose.

Fatta questa breve premessa, l'ingresso, nel merito di quest'opera, ci pone, come primo impegno, la risposta all'interrogativo "che cos'è la mafia", e anche se in ognuno di noi può comparire una risposta plausibile, Lo Verso ci invita a non banalizzarla, in quanto definire che cos'è la mafia è un processo cognitivo assai arduo, senza contare che ormai possiamo pensare all'esistenza di più mafie quante sono le culture presenti nel mondo: possiamo avere, quindi, mafie russe, albanesi, cinesi, eccetera.

Tuttavia, parlando di mafia, credo che ai più compaia nella mente l'interrogativo che indirizza l'interesse verso il che cos'è la mafia siciliana, meglio espressa con il termine "Cosa Nostra".

Una breve sintesi ci permetterà di chiarire quali siano gli elementi caratterizzanti l'organizzazione mafiosa: gli obiettivi sono il denaro ed il potere, il resto, suggerisce Lo Verso, è mito creato dalla cultura mafiosa stessa. L'organizzazione è centralizzata, gerarchica e quasi burocratica, inserita nel territorio culturale, agisce quasi sempre con consapevolezza politica arrivando anche a competere con i poteri dello Stato. Cosa Nostra è, inoltre, una forma di antropologia locale, potremmo definirla

anche un fondamentalismo e proprio grazie a questo fondamentalismo può resistere e prosperare in un luogo ben definito.

Il parallelo con il fondamentalismo dischiude alcuni aspetti criptici del fare o costruire identità mafiosa. Possiamo essere d'accordo sul fatto che tutti i fondamentalismi presentano una comune linea che li attesta verso l'indifferenza rispetto all'altro. Quest'altro addirittura può essere concepito come non umano, non in grado di pensare, di soffrire e, perlopiù, di desiderare.

Ciò che suggerisce Lo Verso, se letto da una prospettiva sociologica e per la precisione attraverso il pensiero di Berger e Luckman che considerano la realtà, e nello stesso tempo l'identità, come una costruzione sociale, diviene illuminante ma inquietante nello stesso tempo. Infatti, Lo Verso con il quale mi trovo spesso a discutere di questi temi, all'affermazione "la realtà è una costruzione sociale" suggerisce di aggiungere un leggero ma significativo "e anche il frutto di una costruzione sociale".

Mi sembra di capire, leggendo questo libro, che la rinuncia totale ad una sia pur debole forma di soggettività porti a privilegiare la costituzione di un noi alquanto rigido e nettamente delimitato da ciò che può apparire altro da noi. Questo estremizzare la realtà come prodotto solo ed estremamente del sociale basato solo su un noi particolarmente rigido, dice Lo Verso, diviene la base di ogni possibile fondamentalismo, nazionalismo ed anche razzismo. Allora, ciò che può permettere la crescita di una comunità e, quindi, l'apertura della stessa verso il rispetto dell'altro; dell'altro che mi sta di fronte, che rappresenta il mio primo straniero, che mi permette di ricevere l'arrivante (colui che non si annuncia ma irrompe nella mia esistenza, edificante ma inquietante nello stesso tempo), è ciò che mi salva da una chiusura sterilizzante del mio spazio vitale e abitativo. Già i classici ad un "lastricato" pensiero davano una connotazione negativa, inaugurando

così un atteggiamento anfibolico cioè introducendo nella logica razionale dell'esistere il dubbio. Mi sembra che Lo Verso in questo libro, considerando l'altro come cultura, voglia farci comprendere come, essendo noi tutti, senza distinzione di colori e razze (la razza è un concetto ideologico e politico), umani, possiamo augurarci di rintracciare un filo comune che è rappresentato dall'essere, appunto umani.

Porsi come umani rispetto al mondo di cose che ci circonda significa assumersi la responsabilità di esprimere la propria soggettività, di dire del proprio mondo, del mondo che ogni giorno negozio fra due "signori" che si contendono lo spazio del corpo e la volontà dell'io. Mi sembra di capire che Lo Verso dichiari che il rigetto di questa minima forma di soggettività, che ognuno di noi deve possedere e alla quale non deve rinunciare, determini il rischio di sprofondare in una delle svariate forme di fondamentalismo.

Scriva Lo Verso: "l'identità di una persona nasce sempre dal rapporto fra la sua individualità psichica e biologica, il suo mondo familiare e la cultura in cui è inserita".

Ognuno di noi, quindi, nasce dalle relazioni, vive dentro e fuori se stesso ma sempre in un mondo relazionale e producendo relazioni. La psiche vive con e per l'altro e non solo per l'altro.

Certamente questo lavoro è ricco di spunti e di narrazioni che permettono al lettore di farsi un'idea complessa ed emozionante di ciò che possiamo definire Cosa Nostra. Vi sono riportati frammenti di testi di colloqui con collaboratori di giustizia, con magistrati, con testimoni privilegiati presenti nel territorio siciliano e varie argomentazioni concettuali, prima tra tutte il parallelo fra mafia e fondamentalismo a cui abbiamo accennato e che vorrei riprendere come conclusione di questa breve lettura critica e interpretativa del testo di Lo Verso e di Lo Coco.

In questo libro, dunque, oltre a risposte scientifiche al quesito "che cos'è la mafia" si ritrovano risposte al, e paralleli con il, fondamentalismo. Si chiedono, quindi, gli autori, di un tema che presenta notevoli somiglianze con il fenomeno Cosa Nostra e attorno a questo tema continuano a riflettere perché sicuri che questa forma di esistenza

conclusa e rigettante l'esperienza dell'altro-umano può chiarire l'organizzazione e la forma gerarchica rigida di Cosa Nostra.

Il fondamentalista è letto come un'esistenza drammatica ed una identità chiusa, come una forma di non persona con l'unico destino di essere un replicante del mondo che l'ha concepito.

Ciò che parla in questa forma dell'esistere non è, quindi, la soggettività, bensì il noi assoluto che replica nella maggior parte delle volte "Dio lo vuole, morte agli infedeli".

Da un altro lato, Cosa Nostra annuncia, con la frase "Mamma santissima comanda e va fatto", la volontà della Famiglia e della cosca alla quale si appartiene senza margini di libertà. Ne consegue che il soggetto agente non si sente, e non lo pensa neppure, di essere il responsabile di ciò che ha fatto o dovrà fare.

E' la realtà, quindi, sovra-personale, transpersonale nel senso in cui la intende Lo Verso, che parla nel soggetto inserito in una determinata cultura rigida e gerarchica.

Il soggetto, infatti, qui non è qualcuno, ma appartiene a qualcosa. Possiamo dire, per usare una espressione molto cara agli psicologi, il soggetto perde la sua capacità simbolo-poietica e diviene un consumatore di segni cosificandosi esso stesso.

Chi è totalmente dentro qualcosa (vedi saggio di Pontalti, nel volume), sia esso fondamentalismo familiare, religioso, culturale, politico o altro, non è dunque nemmeno una esistenza minima che concepisce una forma di soggettività e che, in quanto tale, come dicevamo, non vive delle relazioni con gli altri, ma può solo esistere come un noi impersonale cosificato nelle maglie rigide della struttura che lo fa esistere.

Già qualche tempo fa, recensendo un altro libro di Lo Verso dal titolo "Come cambia la mafia", ho sostenuto che Cosa Nostra non avesse tanti gradi libertà nel suo spazio organizzativo interno, che non le fossero possibili tanti cambiamenti nella sua forma di organizzazione interna; altresì, se il cambiare investisse la sua rigidità organizzativa, più che cambiare, dovrebbe sparire. In questo libro mi sembra di ritrovare il senso di quelle parole scritte con passione e con desiderio che mi fanno sperare, ancora di più, nel fatto che inserendo elementi

di flessibilità nella rigida organizzazione di Cosa Nostra salti tutta la sua organizzazione. Chiaramente, in quella sede, augurai al gruppo di Lo Verso di trovare presto qualche “ingranaggio” che permettesse di rendere flessibile questa meccanica organizzativa rigida di Cosa Nostra. Lo spero ancora. E ora, più di prima, credo che se lo Stato e ancor più la popolazione lo vogliono veramente, forse qualche risultato lo si può raggiungere. La mia risposta fu ed è ancora basata sulla possibilità

di creare possibilità di sviluppo locali del territorio e nello stesso tempo creare sinergie di ricerca e confluente di risorse che possano anticipare la liberazione di questo territorio (che ormai non si identifica più, purtroppo, con la sola isola del sud) da queste forme di gestione rigida delle risorse e del potere.

Inserire diverse possibilità di crescita, di sviluppo perché la scelta di divenire manovalanza mafiosa non sia l'unica o la più facile.

**(Giuseppe Licari)**

giuseppe.licari@unipd.it

**MICHAEL KEATING, JOHN LOUGHLIN AND KRIS DESCHOUWER, CULTURE, INSTITUTIONS AND ECONOMIC DEVELOPMENT: A STUDY OF EIGHT EUROPEAN REGIONS, CHELTENHAM (UK)/NORTHAMPTON (USA), EDWARD ELGAR, 2003, PP. VII + 215, £ 49,95, ISBN 1-84064-701-9.**

Dopo il libro “Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era” (Oxford 2001), nel suo nuovo libro Michael Keating, assieme a John Loughlin e Kris Deschouwer, continua ad esaminare i neo-regionalismi nel Regno Unito, nella Spagna e nel Belgio, stavolta considerando anche il caso della Francia, che risulta essere particolarmente interessante. Tuttavia, al centro dell'interesse vi è un argomento ben diverso che nell'ambito delle ricerche sulle regioni finora è stato trattato solamente in modo poco sistematico, ossia il nesso causale tra sviluppo economico regionale e cultura, con particolare riferimento alle identità collettive regionali. Il libro ha le sue origini in una richiesta da parte della Fondazione “Europa delle Culture 2002” per uno studio che indagasse questa questione in maniera più approfondita.

Con l'inizio del post-fordismo, la liberalizzazione dei mercati mondiali e la macro-regionalizzazione degli anni '80, cioè la creazione di regimi quali l'Unione Europea, la NAFTA ed altri, anche la micro-regionalizzazione, cioè quella all'interno degli Stati-nazione, ha assunto un ruolo sempre più importante per cui, generalmente, si parla di una complementarità dei due processi e di un generale “rescaling” delle politiche. Infatti, è stata innanzitutto l'Unione Europa con le sue politiche regionali a dare non solo un nuovo rilancio al regionalismo staccandolo dal campanilismo ma

anche ad aprire nuovi spazi di manovra estera delle regioni europee. Le attività transnazionali a loro volta hanno causato un rinforzo delle identità regionali in quanto hanno creato la necessità di una certa immagine da comunicare verso l'esterno. Questo fenomeno, ossia il fatto che nell'ultimo ventennio sono emersi al di sotto dello Stato nuovi spazi di azione politico-amministrativi e la dimensione territoriale sta vertiginosamente riassumendo importanza, viene descritto da Keating, Loughlin and Deschouwer impiegando l'ormai ben noto e diffuso termine del “nuovo regionalismo”. I motivi di tale “nuovo” regionalismo, sono riconducibili, secondo gli Autori, a cinque cause discusse nel II capitolo del loro libro e precisamente: a), la crisi del modello di amministrazione e pianificazione territoriale dello Stato (centrale) che si era sviluppato nel periodo dopo la seconda guerra mondiale; b) gli effetti della globalizzazione; c) l'emergere di nuovi sistemi produttivi basati proprio sul territorio con nuove forme di regolazione sociale; d) il risorgimento di regionalismi in senso culturale con nuove politiche identitarie nonché minoranze che chiedono sempre più autonomia o persino uno Stato sovrano proprio; e) la ristrutturazione istituzionale in quanto gli Stati creano dei meso-livelli di amministrazione e governo per rendere le politiche pubbliche più efficaci. Un fatto che qui stupisce, tuttavia, è l'indifferenza



degli Autori nei confronti delle nuove aspettative “dal basso”, vale a dire le richieste da parte di movimenti di base indirizzati ad aumentare la qualità della democrazia, a rendere più democratiche le società creando nuovi spazi e possibilità di partecipazione e co-decisione attraverso il federalismo (sia quello orizzontale che quello verticale). Si tratta dei movimenti che hanno poco a che vedere con l'autonomismo regionale o persino con le cosiddette “nazioni senza Stato”. A prescindere da questa lacuna, il secondo capitolo è un'eccellente riassunto delle ragioni per cui le regioni siano davvero diventate un fattore chiave nel cambiamento economico in Europa, in particolare in funzione del fatto che si tratta di sistemi sociali diversi. Questo capitolo, anche da solo, è idoneo per l'impiego didattico nelle rispettive materie quali per esempio “governo e amministrazione locale”. Il libro, nel suo complesso, si articola in sette capitoli. Il capitolo 1 consiste in una breve introduzione al tema delle politiche di modernizzazione e al nesso con culture diverse. Il secondo capitolo, a cui si è già fatto cenno, è dedicato a ragionamenti teorici sul perché le Regioni, dopo quasi un secolo, non siano più oggetti ma soggetti dell'economia e della sua programmazione. Nei capitoli 3-6 invece, il libro di Keating, Loughlin and Deschouwer cerca di analizzare come le regioni reagiscano alle sfide di ristrutturazione economica inerenti a quei processi che entrano nell'ampio tema della globalizzazione impiegando il metodo dello studio di caso. Questa parte empirica presenta esattamente otto studi di caso di quattro Paesi europei, vale a dire: la Catalonia e la Galizia in Spagna, Le Fiandre e la Vallonia in Belgio, la Bretagna e il Languedoc-Roussillon in Francia nonché il Galles e la Scozia nel Regno Unito. La scelta delle regioni avviene secondo i criteri seguenti: un caso di successo (in termini di sviluppo economico e performance istituzionale) e un caso di noto insuccesso. I vari studi di caso sopra nominati seguono tutti lo stesso schema di indagine fornendo così la base per un'analisi strettamente comparativa e qualitativa; aspetti di analisi quantitativa non vengono, dunque, presi in considerazione. Ogni studio di caso comincia con una breve introduzione al relativo sistema di Stato e conclu-

de con alcuni risultati delle analisi dei due casi sulla base dei risultati ottenuti dalle seguenti questioni: 1) posizione delle due regioni scelte nel contesto nazionale, 3) cultura, tradizioni e auto-immagine, 4) leadership politica, 5) istituzioni, 6) relazioni esterne, e 7) politiche. Dopodiché, nel capitolo finale, segue un riassunto degli esiti dei casi esaminati con le conclusioni finali. Mentre i capitoli 1, 2, 6 e 7 nonché lo studio di caso sulla Catalonia sono scritti da Michael Keating, il capitolo 4 è di Kris Deschouwer e il capitolo 5 e lo studio sul Galles sono di John Loughlin.

In quanto gli Stati-nazioni nell'era del post-fordismo non svolgono più una funzione di schermo protettivo delle regioni come sistemi economici, le regioni sono sempre più immediatamente confrontate ed esposte alla concorrenza mondiale, per cui devono trovare strategie idonee che garantiscano la propria competitività. Un problema tanto interessante quanto difficile da risolvere è il fatto che lo sviluppo economico e la coesione sociale devono essere mediati sempre di più anche a livello regionale. Questo conflitto, che fino agli anni '90 del secolo scorso veniva quasi esclusivamente trattato al livello nazionale, ormai viene trattato esattamente su tre livelli intrecciati tra di loro, vale a dire regionale, nazionale ed europeo, perché anche l'Unione Europea svolge un ruolo sempre più importante. Simbolo di ciò è la cosiddetta “agenda di Lisbona” che prese inizio nel 2000 e persegue gli obiettivi di crescita, riforme economiche, piena occupazione, coesione sociale e sviluppo sostenibile. Poiché vi sono vari modi di interpretazione dei singoli obiettivi e vi sono varie strade per raggiungerli, il contrasto politico di base, tra fautori di strategie neoliberaliste da un lato e fautori di politiche filo-keynesiane con un impeto sulla giustizia sociale dall'altro, non viene risolto. Visto che le regioni non dispongono di potere di gestione della macro-economia, esse, dunque, devono trovare altri modi di affrontare il problema. La soluzione per le Regioni, come il libro ci dimostra, sta esattamente nel tentativo di sviluppare un progetto regionale condiviso dai vari attori presenti nel territorio; un progetto su cui le forze sociali possano convergere coinvolgendo le associazioni più significative della società civile. Ciò in quanto

l'azione collettiva può servire a migliorare l'efficienza dei sistemi produttivi aumentando anche la solidarietà sociale. Il libro giunge, infatti, alla conclusione che tutte e otto le regioni esaminate stanno cercando di integrare i propri territori nell'emergente mercato globale ed europeo cercando di mantenere una certa coesione sociale. Dunque nessuna delle regioni ha scelto una strategia economica che gli Autori definiscono "low cost", cioè una strategia che si basi sul mercato puro in termini di riduzione di tasse, abbassamento degli standard ambientali e dei costi della manodopera nonché politiche orientate agli investimenti esteri – un risultato abbastanza sorprendente. Particolarmente interessante è il fatto che il tema della coesione sociale nelle singole regioni spesso viene discusso come fattore di competitività. Parimenti interessante è il risultato che il tema di ambiente gioca un ruolo piuttosto marginale come leitmotiv per la creazione di un progetto comune di sviluppo regionale. Tuttavia, sono storia, cultura, istituzioni e scelte politiche dei governi regionali i fattori che determinano quanto le regioni riescano veramente a creare consenso nelle relative società attorno ad una visione comune su come sviluppare la propria regione ed adattarsi alle sfide dell'integrazione europea ed alla concorrenza economica mondiale tra sistemi. Il grado di modernità regionale dipende quindi dal grado in cui le regioni siano capaci di un processo integrativo che dagli autori viene nominato "region-building". In questo senso Keating ci propone le regioni come "imagined communities around the theme of development" (p. 176). L'idea è di fornire un quadro territoriale di riferimento con un'idea condivisa di sviluppo che funzioni da bussola o faro in quanto dà le coordinate fondamentali favorendo discorso, scambio reciproco ed interazione. Gli autori lo definiscono con il termine francese di "réferentiel". Sintetizzare rappresentazione simbolica, concertazione sociale e politiche per arrivare ad un unico progetto di regione risulta però essere un'impresa molto complessa, e di strade su come arrivarci ce ne sono diverse, non una sola. Le Fiandre e la Catalonia per esempio, entrambe governate da una coalizione di centro-destra, seguono un approccio che maggior-

mente punta sul funzionamento del mercato e in cui il settore pubblico ha un mero ruolo di supporto. Contemporaneamente, ambedue le Regioni dimostrano un processo di nation-building e il tema di coesione sociale è strettamente legato all'emergente nazione per la quale l'intervento statale risulta meno necessario. La Vallonia, il Galles e la Scozia invece, seguono più un orientamento socialdemocratico mettendo a fuoco l'inclusione sociale e la sostenibilità ambientale. In tutte e tre le regioni, i sindacati e altre associazioni di lavoro giocano ancora un ruolo importante ed anche le garanzie di welfare da parte del Governo centrale sono ancora significative, mentre la Bretagna segue in maniera preponderante un modello cristiano democratico che sa valorizzare vecchie tradizioni di attività collettiva cattolica. Le due domande più interessanti, sulle quali è incentrato il libro, sono: a) qual'è il ruolo dell'identità regionale e di una cultura condivisa nel formare un sistema o programma di comune azione regionale mirato alla ristrutturazione funzionale del territorio? e b) qual'è l'importanza dei governi regionali nel delineare e promuovere questi programmi? In fin dei conti queste due domande pongono la questione su quanto la teoria della path-dependency, che da studi di Putnam (1993) ed altri sembra di essere stata confermata, sia veramente valida. Purtroppo il caso italiano non viene trattato nel libro. Rimane dunque un compito per il futuro aggiungere ulteriori studi di caso seguendo la sistematica del libro in questione. Nondimeno, il libro giustamente parte dalla convinzione che cultura e norme non sono inerenti ad una certa società regionale, bensì il prodotto di attori in un dato contesto di cultura e identità esistenti, e sono infine cultura e norme a mediare tra istituzioni ed individui. A questo scopo, infatti, viene evidenziato dagli Autori come fattore cruciale, il modo in cui la storia e la cultura di un territorio vengano determinate, interpretate ed usate dalle elites regionali, con i governi in prima posizione, allo scopo di creare attorno ad una identità collettiva regionale e a una "narrativa regionale" le necessarie coalizioni di sviluppo e crescita. Non è casuale che in molti Paesi e regioni la storia e la sua interpretazione siano diventate un vero campo di battaglia.

L'approccio di Keating, Loughlin e Deschouwer, dunque, va ben oltre le tradizionali indagini sul legame tra culture e distretti industriali. Gli Autori non ricorrono nemmeno al medioevo (come Putnam 1993) per spiegare la performance economica delle varie regioni. Come il libro ci dimostra, è troppo facile, riduttivo e semplicistico ricorrere solo alla storia in quanto tale per spiegare le differenze economiche e sociali esistenti tra le varie regioni o la loro capacità di creare una "visione comune". È piuttosto un continuo processo complesso di legatura intelligente tra patrimonio storico-culturale e programma di sviluppo ad essere decisivo per il futuro di una data regione. Il fatto che le culture diverse continuo davvero per lo sviluppo economico spiega anche perché il mero copiare delle cosiddette "best practices" (d'altronde tanto elogiato anche dalla Commissione Europea che ne fa perfino un elemento fondamentale delle sue politiche), cioè l'imitare certe istituzioni oppure modelli di sviluppo, per avere altrettanto successo, è necessariamente destinato a fallire. Per questo motivo gli Autori sono giustamente interessati ad individuare come il passato venga valorizzato ai fini della modernizzazione trasformandolo in istituzioni e volontà generale di realizzare un comune progetto regionale. Di istituzioni non si intendono meramente organi o apparati di governo e/o amministrazione, ma regimi che integrino stato e società civile. Il concetto di "istituzione" impiegato dal libro parte dall'idea di un insieme di norme, valori e convinzioni tramandati dalla storia e dall'esperienza, cioè da un approccio che rientra nella scuola del neo-istituzionalismo.

Il libro non lascia nessun dubbio che la posizione geografica di una regione, le infrastrutture e le economie di scala nonché le politiche redistributive dello Stato centrale, la disponibilità o meno di risorse e materie prime etc., siano tutti fattori rilevanti e dunque la path-dependency non sia solamente un'invenzione dei teorici. Tuttavia, per lo sviluppo economico è fondamentale anche la costruzione sociale delle singole regioni. Il libro è infatti in grado di mostrare come il condizionamento dello sviluppo dal sentiero tracciato in passato sia solo relativo e il sentiero può anche essere lasciato. Un punto di partenza può consistere in

una interpretazione del passato diversa da quella tramandata: gli Autori qui parlano del concetto di un atto di "tradizione modernizzata", concetto secondo cui storia e cultura vengono utilizzate per la mobilitazione al cambiamento, allo sviluppo e alla promozione del territorio verso l'esterno. Perciò diventa compito di primo piano degli attori collettivi regionali: "revisiting history!". Infatti, le ricerche empiriche evidenziano che le regioni non sono completamente incastrate nel tranello della storia. Anzi, il cambiamento non è solo possibile, ma è possibile anche in breve tempo, vale a dire nell'arco di una generazione o talvolta meno. Secondo gli Autori sono due i fattori che rendono possibile cambiare rotta: shock esterni o forti dinamiche interne in termini di cooperazione sociale e consenso sulla strada di sviluppo economico da percorrere. Sono gli esempi del Galles, ma soprattutto della Scozia, a provarlo nel libro. Esse, da regioni con una cultura di dipendenza dal centro, industria tradizionale e collettivismo, si sono emancipate dal proprio passato costruendo un nuovo modello economico che ha potuto superare l'estrema polarizzazione di classe nelle relative società con un vuoto di cooperazione sociale e poco spirito imprenditoriale. Lo stesso, in misura minore, vale anche la per la Vallonia, colpita da una grave crisi industriale negli anni '60 e '70, che ha avuto effetti negativi sull'identità collettiva. Tuttavia, la regione recentemente svolge iniziative di politiche locali che hanno già suscitato un'immagine più positiva conservando invece alcuni elementi di regione di cultura industriale.

L'analisi di Keating, Loughlin e Deschouwer ci dà ulteriore certezza sul fatto che la storia non è una messe di dati univoci ma soltanto un'interpretazione dalla prospettiva attuale. Come provano i casi di studio presentati, il passato di tutte le regioni contiene elementi che possono servire per una visione diversa da quella consueta e c'è potenziale sufficiente ovunque per creare un'immagine nuova (almeno parzialmente) di ciascuna regione. L'immagine e l'identità di qualsiasi regione dipendono, in misura notevole, da stereotipi esterni ed interni e possono essere modificate sulla base di nuove "narrative". Da sole queste non sono evidentemente sufficienti ma possono, tuttavia, esse-

re impiegate al fine di creare uno spirito comune ed in seguito, anche un'identità collettiva che a sua volta serve a formare delle istituzioni mirate a progettare un programma di sviluppo regionale condiviso. Ciò in quanto le identità comuni, come prodotto delle culture regionali permettono, fino ad un certo punto, la conciliazione di posizioni politiche diverse e di convinzioni divergenti e possono, se non risolvere, perlomeno spianare la frammentazione all'interno di una regione ed i conflitti di interessi tra i vari attori ivi presenti. Si tratta di una "funzione di ponte"; per così dire, di uno strumento o meglio di un "contenitore", che serve a superare i contrasti fondamentali fungendo da "collante" per un obbligo comune consistente, appunto, nella produzione di un valore aggiunto per la società regionale. Come viene ribadito dagli Autori ciò non significa che l'identità regionale verrebbe a sostituire le identità sociali in termini di conflitto di ceti o classe e non porterebbe nemmeno automaticamente a coesione sociale e solidarietà. Tuttavia, identità territoriale e cultura comune possono essere utili in quanto in grado di diventare la base per la concertazione sociale; ciò a patto che esse vengano messe in armonia con progetti di sviluppo. Il libro sottolinea l'importanza del ruolo e della capacità di guida del sistema politico regionale nel processo di "region-building". Questo implica sia il "saper fare", sia il possedere le competenze formali. Sulla base dell'esempio francese diventa ben chiaro che la regionalizzazione meramente amministrativa limita significativamente anche le possibilità di provvedere ad un'integrazione regionale consistente. In altre parole, la regionalizzazione politica è importante e le competenze legislative delle Regioni contano, fatto per cui le regioni francesi per la maggior parte non sono nemmeno, fino ad oggi, un punto di riferimento simbolico per la formazione di identità regionali. La Regione Languedoc-Roussillon rappresenta qui uno dei casi più clamorosi. La sua ristrutturazione economica, avvenuta negli anni '70 e '80, veniva gestita ed eseguita dal governo centrale e fino ai nostri giorni non si è sviluppata una visione regionale del futuro per il territorio, caratterizzato da identità locali frammentate e da movimenti regionalistici, vale a dire catala-

ni e occitani, che si muovono autonomamente anziché lavorare di concerto. Erano esattamente le città ad approfittare del decentramento iniziato in Francia con la "legge Defferre" nel 1982 e non le regioni. A parte questo, giustamente, viene argomentato da Keating che le Regioni politiche non solo possono dare maggiore legittimità alle azioni collettive nelle reti, ma possono anche fornire un quadro di regole e uno spazio dentro il quale gli attori sociali possono o meglio devono muoversi. Uno dei pregi del libro consiste nel mettere in evidenza che l'idea della ormai già mitica "Governance", che sostiene lo spostamento del potere formale dalle istituzioni nelle reti, nasconde il persistente potere dei governi. La leadership politica può, infatti, fare la differenza! Va inoltre aggiunto a quanto sostenuto dagli Autori, che è necessario non dimenticare il fatto che la Governance non è sempre in grado di provvedere ai processi necessari per la mobilitazione dell'azione collettiva e che spesso si tratta di uno "strumento" piuttosto che del "motore". Prova di questa tesi sono gli esempi della Scozia e della Catalonia dove gli imprenditori erano inizialmente contrari alla devolution e ai processi di decentramento, per poi in seguito adeguarsi accettando la Regione come primo interlocutore e punto di riferimento. A questo punto, va anche detto che spesso sono gli incentivi messi a disposizione dai governi regionali ad indurre un comportamento cooperativo anziché concorrenziale. Infine, viene creato uno spazio comune di discorso che influenza anche la formazione o modificazione dell'identità collettiva. Anche se non viene detto esplicitamente nel libro, risulta chiaro che le identità regionali rappresentano una forma di capitale sociale che bisogna mobilitare per una modernizzazione regionale consistente. Il libro, giunge alla conclusione che l'identità territoriale condivisa può essere un fattore di successo e cioè di modernizzazione. Come risulta dall'indagine comparativa, le Regioni con il maggior successo dispongono di una visione condivisa di sviluppo basata su una rappresentazione esterna di società dinamica e flessibile. È evidente che il processo di "region-building" incentrato sullo sviluppo risulta più facile laddove esistono già delle economie forti, come nei casi delle Fiandre e della

Catalonia. Un altro risultato consiste nell'osservazione che le regioni con meno successo dimostrano un alto grado di clientelismo, come ad esempio il Galles, ma soprattutto il Languedoc-Roussillon e la Galizia. Tuttavia, poiché il clientelismo è un fenomeno sia culturale sia strutturale, cambiando la cultura o le strutture, esso è superabile come dimostrano i casi della Catalonia e della Scozia dove la reciprocità immediata dello scambio clientelare è stata sostituita da una reciprocità più vasta e diffusa. Non meno importante per la formazione di una cultura e identità regionale, altra conclusione di Keating, Loughlin e Deschouwer, è una visione costituzionale condivisa, basata cioè sull'avere idee chiare su quali dovrebbero essere le competenze discrezionali o normative della Regione nell'ambito nazionale. Tuttavia, non c'è alcun automatismo, anzi, la cultura in questo senso può essere sia una variabile indipendente, cioè il fattore che spiega la performance regionale, sia una variabile dipendente, cioè soggetto a cambiamenti esercitati dalle elites sociali e politiche. La cultura può sia impedire il cambiamento sia agevolarlo, così come può anche favorire un'auto-immagine positiva o negativa. Rimane comunque cruciale, così almeno sostiene il libro con una certa plausibilità, che identità e culture regionali non siano o diventino troppo rigide, perché, come mostrano i casi delle

Fiandre e della Catalonia, lo sviluppo fiorisce sulla base di "weak ties" (legami leggeri), ossia su relazioni sociali consistenti ma contemporaneamente sempre manovrabili e flessibili nel caso in cui siano necessari adattamenti. In altre parole le identità devono rimanere compatibili con cambiamenti esterni ed essere aperte verso il nuovo. Evidentemente si tratta di un equilibrio difficile da raggiungere. Ben consapevoli di muoversi in un territorio impervio, gli Autori evitano di fornire una spiegazione semplicistica. Essi infatti non pretendono di poter evidenziare l'esistenza di un legame diretto tra una certa cultura e sviluppo in termini di crescita economica. L'obiettivo sta piuttosto nell'esplorare possibili legami tra attori, istituzioni e processi, che viene chiamato "contextual approach". Ciò non toglie che rimane una carenza del libro il fatto che il rapporto tra cultura, identità e storia, non venga né ulteriormente elaborato né spiegato in modo esaustivo, rimanendo quindi una sorta di "black box". Malgrado questa imperfezione il libro risulta assai suggestivo e convincente per la sua sistematicità. Inoltre, esso fornisce una base valida per ulteriori studi sul rapporto tra economia, istituzioni, cultura ed identità regionali e potrebbe diventare uno dei libri più importanti di questi anni sul tema delle regioni.

**(Alexander Grasse)**      [alexander.grasse@unipd.it](mailto:alexander.grasse@unipd.it)

**G. BERNARDI (A CURA DI), EVOLUZIONE E PROSPETTIVE DELLA PERSONA NELLA CULTURA E NELL'ECONOMIA VENETA DEL 20° SECOLO, TREVISO, FONDAZIONE LUIGI STEFANINI, 2000, PP. 127, S.I.P.**

Questo primo Quaderno della Fondazione Luigi Stefanini raccoglie gli atti di un incontro singolare fra sociologi, economisti e filosofi per discutere del Veneto, o meglio del Nordest, del peso e ruolo che può svolgere la cultura nel processo di crescita di questa parte del Paese su cui sono stati versati fiumi, è il caso di dire, di inchiostro.

Nell'ampia relazione su Individualismo, localismo e imprenditorialità veneta, il presidente della Fondazione Giacomo Bernardi compie un'acuta analisi della situazione specifica di Treviso nell'ambito di un Nordest il cui dinamismo non conosce

rallentamenti. Egli intende accertare qual è la situazione odierna e quali le prospettive di sviluppo di questa parte del Veneto nello scenario nuovo rappresentato dall'economia globale. La tesi centrale è che il "fenomeno Nordest", per mantenere il trend di sviluppo e incrementarlo ulteriormente, nelle variazioni richieste dalla nuova situazione dell'economia mondiale, deve passare da fatto esclusivamente economico a fenomeno culturale complessivo.

In altri termini, occorre che la crescita economica sia intesa essenzialmente come una partecipazione

a un sistema "in cui le nostre scelte e i nostri comportamenti sono contemporaneamente applicazioni e fondazioni". Ossia: un imparare per fare, ove il fare è l'elemento strategico di un processo caratterizzato da relazioni complesse e dinamiche, in continua evoluzione e ristrutturazione, per comprendere le quali occorre un'attrezzatura culturale di tipo nuovo.

Il filosofo veneziano Giuseppe Goisis è intervenuto per ribadire una sua tesi fondamentale, ossia che "il nerbo della cultura d'Occidente" è espresso nel concetto di persona "come portatrice di una libertà responsabile, di una libertà originariamente pervasa, compenetrata di responsabilità". In altri termini, la persona costituisce di per sé un valore basilare, che è "ad un tempo, universale e singolare, come sintesi vivente di un rispetto e di una cura da promuovere". La centralità della persona è posta in relazione alle odierne tendenze verso una burocratizzazione del mondo e verso lo strapotere della tecnologia, che tende ad andare oltre l'originario progetto di dominare il mondo, estendendo tale dominio all'uomo.

Armando Rigobello, Gregorio Piaia e Renato

(**Mario Quaranta**)

mquaranta@psicologia.it

Pagotto hanno affrontato un arduo e vitale problema: quali siano le caratteristiche della cultura veneta fin dalle sue origini (ossia fin dall'umanesimo), e in che senso essa possa contribuire all'odierno sviluppo economico. La tesi che i tre filosofi hanno sostenuto è che la visione veneta dell'uomo è la *medietas*, ossia il senso della misura, che significa "anzitutto la capacità di impostare in maniera equilibrata il rapporto uomo-natura", oltre che "consapevolezza del limite, realismo, disincanto, rifiuto di facili entusiasmi". (G. Piaia).

Rigobello ha sottolineato lo sfondo storico in cui si colloca l'esperienza culturale veneta, rappresentato dal ruolo di mediazione svolto dalla "Serenissima Repubblica, che costituisce ancora la vocazione culturale e morale della gente veneta", mentre Pagotto ha posto in luce la tendenza dei veneti a "sviluppare, mediante il lavoro, il senso della persona, anche indipendentemente dalla necessità del mantenimento della famiglia". In conclusione, in questo incontro economisti, sociologi e filosofi hanno trovato un terreno comune per stabilire una solida alleanza al fine di contribuire allo sviluppo complessivo del Veneto.

**VIROLI M., PER AMORE DELLA PATRIA. PATRIOTTISMO E NAZIONALISMO NELLA STORIA, LATERZA, BARI, 2001, PP. 220, 15.000 LIRE, 7,75 EURO.**

Obiettivo esplicito de 'Per amore della patria' è quello di essere "uno studio di storia del pensiero politico corredato, per così dire, da una morale, o, più modestamente, da un consiglio" (p. XVIII); l'intento 'prescrittivo' è rivolto alla sinistra, europea e italiana, affinché abbandoni l'atteggiamento di diffidenza nei confronti del patriottismo, e del patriottismo repubblicano in particolare. Per la verità, Viroli stigmatizza la reticenza storicamente manifestata dalla sinistra, specie, nel periodo di massimo fulgore della retorica nazionalistica, ovvero negli anni '70 dell'Ottocento, per il 'vecchio linguaggio del patriottismo repubblicano'.

L'operazione di carattere interpretativo così individuata, posto che discutendosi del concetto di nazione, si è costretti a trattare di 'costruzioni intellettuali' di tipo particolare, viene condotta

attraverso il 'metodo storico', al fine di provare a capire cosa intendono dire 'filosofi, storici, agitatori, poeti e profeti' quando parlano di amore della patria o di lealtà verso la nazione. Espressioni, metafore, allusioni, esortazioni elaborate dai teorici del patriottismo e del nazionalismo nei secoli, sono fatte oggetto di un lavoro di ricognizione 'filologica', che prende inizialmente le mosse dai classici, presso i quali vigeva il 'patriottismo degli antichi', assai esigente sotto il profilo etico e morale, tanto da avere il carattere di un patriottismo religioso, dove la devozione per la 'patria' era quanto di più sacro, anche della vita stessa, si potesse avere; è nel mondo romano che, anche Viroli, sulla scia della tesi repubblicana 'discontinuista' à la Skinner, da Cicerone a Sallustio, da Quintiliano ad Agostino, ritrova la 'retorica' della

‘virtù civile’, dell’amore per il ‘bene comune’, le leggi e le istituzioni.

L’assunto di fondo sotteso alla proposta ‘patriottica’ di Viroli, è che “per vivere e fiorire la democrazia ha bisogno di virtù civile, ovvero di cittadini capaci di impegnarsi per il bene comune e di mobilitarsi per la libertà di tutti” (p. 14). La libertà dei moderni attrae tutte le ormai limitate energie civiche delle odierne democrazie, dalla cui apatia, proprio la walzeriana ‘ordinaria civiltà’ (rectius ‘lealtà politica’, proposta quale possibile formula per la convivenza democratica nelle società multiculturali), piuttosto che la virtù civile legata all’unità ‘religiosa’ e culturale delle repubbliche antiche, può assicurare una congrua condotta civica, nei confronti delle istituzioni repubblicane, nell’ambito delle nostre società plurali e pluralistiche.

Alla “dottrina in voga” (p. XIV) del patriottismo costituzionale, Viroli rimprovera di ‘annacquare’ troppo il ‘buon vino’ del patriottismo repubblicano, mentre, del resto, il nazionalismo, anche nella sua ‘variante’ comunitarista, comunque lo ‘inacidisce’. Così Habermas che ne è l’alfiere (segnatamente in relazione alla sfida multiculturale esemplificata dalla proposta di una possibile e auspicabile ‘inclusione dell’altro’), propone un patriottismo incentrato sulla lealtà ai principi politici universalistici della libertà e della democrazia, dimenticando, secondo Viroli, che i valori politici della cittadinanza democratica “non sono costruzioni universalistiche della ragione impersonale, ma in quanto valori vissuti e condivisi, sono anche cultura” (p. 173), così come “l’appartenenza etno-culturale ha un significato politico e l’identità politica è anche cultura” (p. 173). “Demos, ovvero appartenenza volontaria alla comunità politica, ed ethnos, ovvero attaccamento alle radici storiche e culturali comuni” (p. 172), possono dunque convivere, posto che l’amore per la patria va indirizzato non alla democrazia e alla libertà in generale, ma alle ‘istituzioni’ della libertà e della democrazia che i cittadini costruiscono in un ‘particolare contesto’ e ‘modo di vita’ “come cittadini di quella particolare repubblica” (p. 170).

L’analisi storico-linguistica del politologo di Princeton, si muove dunque su due piani, ovvero quello della proposizione di un’alternativa ‘demo-

cratica’ al revival etnico-nazionalistico quale fenomeno distintivo dell’ultimo scorcio del XX secolo nonché dell’alba del terzo millennio, e quello della proposta per il rafforzamento delle esanime democrazie occidentali (con un particolare riguardo al contesto socio-politico italiano) attraverso una ricostituzione delle loro culture liberali, corroborate dall’iniezione di virtù civile e di partecipazione civico-democratica di arendtiana memoria.

Al fine di fondare scientificamente tale dichiarazione di intenti, Viroli si propone di distinguere i ‘due’ linguaggi del patriottismo e del nazionalismo: “Il linguaggio del nazionalismo moderno è nato come una trasfigurazione o un adattamento del linguaggio del patriottismo: la parola patria e l’espressione amore della patria acquisirono nuovi significati, e il tema dell’unità culturale o etnica di un popolo, che il patriottismo repubblicano aveva trascurato o trattato come questioni d’importanza secondaria rispetto al valore prioritario della comune libertà, assunsero gradualmente un ruolo di primo piano” (p. 11).

Per districarsi dunque nell’ambito della proteiforme natura dei due fenomeni occorre diradare la confusione, sciogliere i ‘fraitendimenti’ circa l’origine e i caratteri dei due linguaggi. La ‘retorica’ è il campo semantico proprio di entrambi; essi ne condividono la solennità, la forza espressiva, la capacità di coinvolgimento. Militano dunque sullo stesso terreno, ed è per questo che “il linguaggio del patriottismo civile è forse il giusto antidoto proprio perché è particolaristico come lo sono i linguaggi nazionalisti e comunitari, ma è particolaristico nel senso che vuole rendere l’ideale della repubblica particolare; non evita il terreno delle lealtà particolari sul quale fiorisce il nazionalismo, ma lavora su di esso per far crescere la cultura e la pratica della cittadinanza” (p. 19).

Entrare ‘nell’universo delle passioni’ significa saper discernere tra le passioni ‘giuste’ e quelle intolleranti ed esclusive; per compiere il miracolo di un’alchimia delle passioni, tale da tradurre il sentimento di una comune appartenenza in amore della libertà comune, si può ricorrere “come fanno i bravi retori, a storie, immagini e visioni del passato e del futuro” (p. 14).

Nutrire le ‘giuste’ passioni, rende particolaristica ma

non 'asfissiante' l'appartenenza alla 'repubblica', e rende 'possibile' ma non esclusiva la virtù civile; essa non è esclusiva proprio perché "l'amore della libertà comune di un popolo si può estendere oltre i confini nazionali e trasformarsi in solidarietà con gli altri popoli" (p. 16). La retorica del patriottismo deve dunque essere in grado di suscitare i 'colori' ed il 'calore' che muovono all'azione, impegnandosi a parlare insieme alla mente ed al cuore.

Per 'ricollegarsi retrospettivamente' al patriottismo repubblicano (p. XII), l'exkursus storico-linguistico di Viroli prende le mosse dalle fonti classiche, le stesse che fondano la teoria 'neoromana' del repubblicanesimo, per cogliere poi le diverse 'emersioni' del linguaggio patriottico-repubblicano che attraversa carsicamente lo snodarsi della modernità politica; esso trova spazio, dopo la parentesi feudale caratterizzata dalla lealtà 'pro domino' e non 'pro patria' (p. 25), nell'esperienza della cittadinanza dell'umanesimo civico in Italia, nonché presso le libere città tedesche, permane quale manzoniano vaso di coccio tra minacciosi vasi di ferro nelle ultime esperienze repubblicane (rectius Repubblica delle Province Unite olandese) a fronte dell'affermarsi della statualità moderna (monarchica), si affaccia significativamente durante la Rivoluzione inglese, americana e francese, per avviarsi poi, tra la fine del Settecento e la seconda metà dell'Ottocento, a vivere la fase discendente del ciclo di 'eclissi e ritorni' in cui Viroli coglie appunto il percorso storico-politico del linguaggio patriottico-repubblicano.

In tale contesto, solo per citarne alcuni, a partire da Machiavelli, Montesquieu, J. S. Mill, Tocqueville, lo stesso Rousseau, Mazzini, Cattaneo, Pisacane, riescono a rispettare il delicato equilibrio del dosaggio tra senso di appartenenza ad una comunità particolare, e capacità di estendere l'amore per la libertà all'esterno della comunità stessa, laddove dunque la 'compassione' e la pietas, ispirati dall'amore per la libertà, possono contribuire ad estendere il sentimento di solidarietà oltre i confini nazionali, dai concittadini verso gli altri popoli.

In relazione al secondo percorso linguistico preso in considerazione, l'atto di nascita del linguaggio del nazionalismo è dato segnatamente dagli scritti di Fichte ed Herder, in particolare; dalla retorica

anti-illuminista e anticospopolitica, nasce l'idea della nazione come costruito naturalistico, dalla propria ed inesprimibile (unaussprechliche) individualità, dotato di una propria identità spirituale, espressa eminentemente attraverso la lingua, tale per cui, intesa la nazione come 'unità spirituale e culturale', "la patria diventa sinonimo di nazione" (p. 114). La parabola della 'nazionalizzazione del patriottismo' (con il che l'autore si riferisce all'assunzione teorica 'forte' della sua analisi) si conclude con l'imperialismo ottocentesco e con la retorica della 'purezza' della lingua e della cultura, dell'ideologia volkisch e del Kultur-nation, nonché con la difesa dell'integrità culturale e religiosa della nazione anche contro 'gli stranieri interni'.

Per giungere ad un 'patriottismo senza nazionalismo', la complessa operazione da svolgere è dunque quella di mediare rispettivamente fra i 'mondi ideali' degli agenti morali razionali e il mondo delle 'passioni esclusive'; è in questo ambito infatti che si colloca lo 'spazio' per una possibile politica repubblicana, ed il compito del linguaggio del patriottismo è proprio quello di 'mantenere aperto questo spazio'.

L'apertura di questo spazio si riferisce paradigmaticamente alla necessità di rafforzare le basi della convivenza democratica, respingendo tocquevillanamente il modello dell'individualismo esasperato ed anomico. Il proporre la retorica delle passioni patriottiche, solo dopo un'operazione storico-filologica di 'epurazione' dal coinvolgente patrimonio retorico del suo assai più nerboruto, sotto questo profilo, 'fratellastro' nazionalistico, si riconnette, per taluni versi, alle implicazioni normative proprie del pragmatismo filosofico americano. La razionalità 'strategica', ovvero 'situata' contrapposta ad una razionalità sinottica, parametrica, tipica della moderna iron cage, 'apre' spazi alla 'passione', alle emozioni e accompagna l'attore sociale nella sua azione, non limitandosi alla sua interpretazione ex post.

Se per Viroli è possibile individuare uno spazio tra particolarismo delle singole comunità concrete ed universalismo cosmopolitico, proprio nello sviluppo di una 'cultura civile' implementata nei mondi di vita locali, in quelle palestre di vita democratica (di tocquevilliana, nonché sturziana memoria) che



sono i governi locali, resta tuttavia il ragionevole dubbio circa le potenzialità di socializzazione dei conflitti offerte dalle diverse prospettive normative. Non solo si può legittimamente mettere in questione il fatto che il convenire, sullo stesso terreno di confronto di patriottismo e nazionalismo, in una sorta di tenzone retorica, possa vedere sconfitte proprio quelle passioni meno egoistiche, non esclusivistiche, e tendenzialmente solidali tipiche del patriottismo repubblicano, ma anche compiere il tentativo di sondare le effettive potenzialità solidaristiche ed integrative della proposta patriottica; il tema è in questo caso quello del possibile profilarsi di una molteplicità di 'democrazie confinarie', caratterizzate da forti passioni civili al proprio interno ma probabilmente incapaci di estenderne la portata fuori da questi stessi confini. Tale obiezione si riconnette al più generale problema della convivenza democratica nelle odierne società multiculturali.

La questione a riguardo, può essere proposta in questi termini: quale prospettiva 'normativa' può meglio rafforzare una modalità di integrazione democratica nell'attuale contesto 'globalizzato'? In primo luogo, si può fare riferimento alla distinzione habermasiana, in ordine a due livelli di 'assimi-

lazione', quello 'debole' della 'socializzazione politica', riconducibile ad una cultura di maggioranza ed ai principi costituzionali (rectius 'patriottismo costituzionale'), le cui maglie si allarghino per 'includere' e non assimilare tout court la differenza, ovvero quello della disponibilità all'acculturazione, connesso agli orientamenti etici di una particolare forma culturale, ponendo il problema se questa stessa proposta si limiti a configurare semplicemente una riarticolazione del paradigma liberale-individualistico, o, piuttosto, costituisca un sentiero percorribile nella direzione della realizzazione della vita democratica, oltre i 'confini' 'nazionali', nelle società attuali. In alternativa, ci si chiede se non sia piuttosto la prospettiva dei 'sincretismi' filosofico-politici, - le cosiddette 'terze vie' che opera ai fini di una conciliazione del meglio della tradizione liberale (in relazione all'emancipazione dell'individuo e della garanzia dei diritti), nonché delle istanze connesse alla richiesta comunitarista di 'riconoscimento' dei collettivi (in cui si struttura la stessa identità 'individuale'), a poter costituire una 'risposta' nei confronti dei 'pericoli' più seri per la vita democratica, quali quelli provenienti dagli 'individui isolati' e dai 'gruppi senza speranza'.

(**Lidia Lo Schiavo**)

lidialoschiavo@unime.it

**IGNAZIO VINCI, POLITICA URBANA E DINAMICA DEI SISTEMI TERRITORIALI. ATTORI E STRATEGIE NELL'EUROPA DEGLI ANNI NOVANTA, MILANO, FRANCO ANGELI, 2002, PP. 204, 20,00 EURO**

Il libro di Ignazio Vinci mette in evidenza il riemergere prepotente di una grande attenzione nei confronti delle questioni di politica urbana e di sviluppo locale nel decennio degli anni Novanta: le città, anche grazie alle sollecitazioni provenienti dall'Unione Europea, dimostrano una straordinaria vitalità e una sorprendente capacità di mettere in atto strategie di rilancio e rappresentano un luogo straordinario di sperimentazione nel campo delle politiche pubbliche. Le società occidentali continuano a proiettare e ad investire sulle città buona parte dei propri sforzi per il raggiungimento di migliori condizioni di sviluppo sociale ed economico e sono ben consapevoli del ruolo che queste possono avere nella promozione di settori economici competitivi sullo scenario internazionale.

Tuttavia il volume dimostra anche come le città che hanno saputo realizzare inversioni delle tendenze al declino siano quelle che hanno sperimentato le forme più innovative di politiche di rigenerazione urbana (promuovendo la formazione di partnership locali, più efficienti procedure di impiego di fondi pubblici e azioni di sviluppo integrato che utilizzano risorse private e risorse provenienti dai fondi europei).

I numerosi casi di studio analizzati nel libro (Progetti Pilota Urbani, programmi Urban) attestano come, anche nelle realtà urbane più complesse, si possano mettere in atto processi di riconversione e rilancio e che le politiche pubbliche hanno un ruolo fondamentale nell'avviare e guidare tali processi. Le difficoltà dei governi locali nel predispor-

re politiche di reale impatto sulle condizioni economiche e sociali delle città sono riconosciute come un problema di assoluta rilevanza nel quadro delle politiche comunitarie, in un quadro di frammentazione dei poteri locali, di una ricca articolazione di livelli istituzionali e di ristrettezze di bilancio che sempre più affliggono le amministrazioni pubbliche. Dalla seconda metà degli anni Novanta, in particolare, le istituzioni comunitarie sostengono posizioni più nette nel far assumere un più esplicito orientamento urbano alle politiche dell'Unione Europea, anche in considerazione del fatto che si registra una costante crescita della popolazione delle città che rappresenta ormai l'80% della popolazione europea. Inoltre, nonostante le nuove localizzazioni delle attività produttive mutino il rapporto fra attività economiche e territorio, le zone centrali delle città continuano a mantenere posizioni di vantaggio competitivo (e per molti aspetti esclusivo) in certi campi, soprattutto in materia di produzione di servizi e di informazione, di grandi infrastrutture di comunicazione, di formazione di decisioni politiche. Le attività legate ai servizi, alla ricerca e le imprese ad alta tecnologia si caratterizzano per un "revival" di convergenze localizzative anche nelle vecchie aree fordiste, purché non marginali e non decentrate, tali da permettere agevoli collegamenti e relazioni con altre imprese, con centri di ricerca e formazione, con banche dati, apparati informativi ecc.

Il libro, a partire anche dalle esperienze di molte città, analizza il cambiamento del ruolo del soggetto pubblico in relazione a quello privato nelle operazioni di trasformazione e rigenerazione urbana; come le definizioni di soggetto pubblico e privato si siano modificate nel tempo; la nuova valenza assunta dalle questioni dello sviluppo locale che segnano il passaggio da obiettivi di programmazione economica a progetti di promozione territoriale integrata. Tra i fattori di cambiamento che vengono presi in considerazione compaiono i processi di ristrutturazione dello Stato e delle funzioni istituzionali sotto la pressione delle esigenze di riequilibrio dei bilanci pubblici con risorse sempre più scarse, l'internazionalizzazione economica e finanziaria, la riorganizzazione di imprese e sistemi di produzione, la crescita della frammentazione

sociale che si esprime in richieste e bisogni sempre più articolati e complessi.

Uno spazio rilevante del volume viene dedicato al ruolo, alle competenze e alle attività dell'Unione Europea e all'influenza che queste hanno avuto nel determinare mutamenti istituzionali, prassi, sperimentazioni e nuove filosofie di approccio ai temi dello sviluppo urbano e territoriale. Gli anni Novanta, infatti, si contraddistinguono anche per l'emergere di questo nuovo attore, di cui il libro vuole dimostrare la progressiva capacità di incidere (in termini diretti e indiretti) sulle politiche locali rivolte alle città e al territorio (politiche che promuovano la competitività economica e l'occupazione per la creazione di un tessuto economico più dinamico e diversificato, che favoriscano la coesione economica e sociale nelle aree urbane in declino, che perseguano obiettivi di sviluppo sostenibile e di miglioramento della qualità della vita nelle città e l'inserimento delle città nelle reti trans-europee).

A partire dalle esperienze analizzate, il testo ripropone in modo puntuale i fattori che, anche in Italia, hanno determinato una ridefinizione del quadro concettuale e istituzionale, in relazione ai temi della programmazione economica e alle questioni dello sviluppo. Nel nostro Paese, gli anni Ottanta sono ancora gli anni del "dogma" del piano regolatore che, con le sue procedure troppo lunghe e troppo burocratizzate, viene considerato come antagonista di nuove opportunità per le città che spesso vivono situazioni di crisi a causa della chiusura di molte attività legate al settore secondario. Se questi anni appaiono ancora bloccati da varie forme di rigidità della pianificazione urbanistica ed esiste un gap sempre più elevato tra domanda di trasformazione urbana (che è anche domanda di qualità ambientale, di sicurezza sociale, di innovazione economica, di nuove chance di sviluppo), processi di declino e ristrutturazione economica che si accentuano e processi di riconversione e sviluppo molto lenti, gli anni Novanta, nelle pagine dell'opera, sono riletti come anni di forte cambiamento, in cui vengono a maturazione vari processi (di tipo politico, economico, istituzionale) che modificano radicalmente la cultura e gli approcci alle politiche urbane e territoriali. Si ha anche la

sensazione che una grande “slavina” che si era accumulata nel precedente decennio abbia improvvisamente trovato una via di uscita provocando una forte accelerazione nei meccanismi di promozione e nelle azioni conseguenti. Più in particolare:

Nel campo delle politiche urbane si apre una fase di sperimentazione e ricerca di nuovi modelli di intervento, che sono maggiormente orientati “al mercato” e a forme di cooperazione fra pubblico e privato. Queste tendenze si manifestano in contemporanea con l’inizio di processi di riorganizzazione e ristrutturazione urbana molto profondi, favoriti dalla crisi del modello della città “fordista”, dalla dismissione delle aree industriali che hanno esaurito il proprio ciclo produttivo, dalle tendenze a nuovi ruoli che le città devono assumere con l’accelerazione dei processi di globalizzazione. In Italia si sperimentano nuove forme di finanziamento, mirate a diffondere i cosiddetti “programmi complessi”: i Programmi di Recupero Urbano introdotti dalla legge 493 del 1993 e i Programmi di Riqualificazione Urbana introdotti dal D.M. del Ministro dei lavori pubblici del 21 dicembre 1994. I primi si pongono l’obiettivo di riqualificare i quartieri di edilizia residenziale pubblica, realizzati prevalentemente negli anni del dopoguerra; i secondi si orientano più in generale al tema della riqualificazione urbana di parti di città consolidate, e nei diversi contesti interverranno su aree industriali dismesse, parti di centri storici, vuoti urbani ecc.

La definizione di nuove tecniche e procedure di pianificazione urbanistica risponde all’esigenza di una maggiore attenzione alla fase attuativa degli interventi previsti. L’attenzione è rivolta a procedimenti più veloci, ma anche più trasparenti, che prevedono il coinvolgimento degli attori interessati all’intervento senza contrattazioni più o meno occulte, in una fase preliminare del progetto. Mutano i rapporti tra attori pubblici e attori privati, nella fase di promozione e implementazione dei progetti; ciascun attore partecipa con proprie risorse e competenze e ciascun attore si assume le proprie responsabilità. Questo spinge gli attori che partecipano alla definizione del progetto (che generalmente è dichiarato ammissibile al finanziamento tramite un bando nazionale) verso un’ottica di una sua concreta realizzabilità (in termini fisi-

ci, di tempi e fasi di lavoro, di coerenza finanziaria dell’operazione ecc.);

Altri programmi di intervento successivi (Contratti di quartiere e Programmi di Recupero Urbano e Sviluppo Sostenibile del Territorio, PRUSST) tentano l’inserimento dei soggetti sociali nelle procedure di definizione e attuazione. Questi tentativi prendono avvio da una riflessione sul fatto che la crisi e l’insuccesso dei modelli di partnership degli anni Ottanta derivano anche dal non aver considerato attori molto importanti presenti nella città (i cittadini, i comitati di quartiere), e che l’aver trascurato la complessità dei rapporti esistenti fra i diversi attori sociali presenti nella città ha spesso comportato variazioni nella definizione di progetti (opposizioni locali, proteste ecc.).

In questi programmi entra in campo, non solo la dimensione fisica ed abitativa dei progetti, ma anche il tema delle politiche di riqualificazione e rigenerazione urbana. Finita la fase espansiva della città, questi strumenti promuovono il recupero di parte di tessuto urbano degradato (periferie, aree industriali dismesse, quartieri di edilizia economica e popolare, centri storici) e il miglioramento della dotazione di servizi e opere di urbanizzazione. Il tutto in un’ottica di progetto integrato e multidimensionale che superi il consueto approccio settoriale delle politiche di intervento sulla città (piani di zona per l’edilizia, piani per gli insediamenti produttivi ecc.) e lo zoning funzionale dei piani regolatori tradizionali; il passaggio non è di poco conto perché implica una nuova definizione dei bisogni di una società non più caratterizzata da bisogni quantitativi, ma qualitativi e si allinea al dibattito in corso in molti paesi europei sugli strumenti da utilizzarsi per il recupero delle aree periferiche e più degradate dei grandi centri urbani.

Nel campo delle politiche di sviluppo locale vengono proposti nuovi modelli di intervento che privilegiano il coinvolgimento degli attori dello sviluppo (enti locali, categorie economiche, imprenditoriali, sindacali, investitori privati ecc.) e migliorano le performance economiche valorizzando le molteplici specificità territoriali. In Italia, negli anni Novanta, si assiste ad una presa d’atto dei limiti di efficacia delle modalità di intervento caratterizzati da un’impostazione centralistica e si elaborano

nuovi metodi di intervento che si rifanno ad un approccio integrato, coalizionale e bottom up che vengono compresi sotto il nome di "Programmazione negoziata" (Patti territoriali e Contratti d'area). In particolare l'idea è quella di stimolare l'organizzazione delle comunità locali attraverso la mobilitazione sociale e le procedure di concertazione fra attori locali: in quest'ottica i progetti, elaborati dalle diverse forze vitali di un territorio, concorrono fra di loro per poter accedere a finanziamenti che permettono di realizzare investimenti produttivi e infrastrutturali. Questi soggetti divengono protagonisti attivi sul territorio predisponendo le azioni che ritengono opportune al fine di favorire lo sviluppo locale. Lo Stato non può più puntare su finanziamenti a pioggia di cui nessuno è responsabile, ma occorre un impegno diretto di enti pubblici e soggetti privati nella determinazione e creazione di occasioni di sviluppo. La filosofia di approccio ai temi dello sviluppo è mutuata dagli indirizzi dell'Unione Europea, si cerca di definire soluzioni, anche normative, al problema della complessità degli interventi di promozione economica da realizzarsi con la partecipazione di diversi attori e interessi rappresentati (sia di natura pub-

blica, sia privata). Si prevede che il finanziamento pubblico sia subordinato alla costruzione di reciproci impegni e programmi da parte delle forze più rilevanti che operano in un determinato territorio. L'idea di base è che il consenso locale su un'idea di sviluppo sia una pre-condizione essenziale per attingere a fondi statali; secondo questo approccio per promuovere lo sviluppo economico locale occorre ampliare e mobilitare la base sociale e istituzionale. L'interpretazione originaria è fortemente indirizzata a promuovere l'empowerment e le capabilities locali nel quadro di progetti endogeni centrati sulla mobilitazione sociale delle reti che legano imprese, istituzioni e società locali.

Concludendo si può dire che, il libro di Vinci dimostra come, anche in Italia, il ruolo dell'Unione Europea ha provocato profonde mutazioni nelle metodologie di intervento per la promozione e il governo dei processi di trasformazione delle città e dei sistemi territoriali locali mettendo in atto risposte, comportamenti e strategie innovativi da parte del governo centrale e di quelli locali. Tali mutazioni costituiscono in taluni casi una rivoluzione di grande portata che necessiterà nei prossimi anni di opportune valutazioni sui risultati e gli effetti conseguiti.

**(Francesco Gastaldi)** fgastaldi@libero.it

### **CUSINATO, AUGUSTO, VILICI, INDUSTRIALI, COMMERCianti. LE RADICI STORICHE E CULTURALI DI UNA VICENDA DI SVILUPPO LOCALE. IL CASO DI BESSICA, VILLA DELL'ALTO TREVIGIANO, CON IL CONTRIBUTO DI GIACINTO CECCHETTO, MILANO, F. ANGELI, 2003**

Questo studio di caso, che l'autore definisce, più modestamente, vicenda, acquista senso dalla crisi del paradigma della modernità, che l'autore chiama fordista; una crisi che ha posto in primo piano i sistemi di piccola e media impresa. Secondo l'autore, non è che questi sistemi non esistessero prima della crisi del fordismo, ma venivano considerati come "residui interstiziali di modi di produzione arretrati" (p. 9). Solo con il mutamento di paradigma, cioè del modo di focalizzare i problemi e di considerarli problematici e interpretarli, si sono cominciati a studiare i sistemi locali di produzione e a valorizzarne il contributo che danno allo sviluppo di una società.

Normalmente, questi sistemi locali vengono studiati con l'intento di dimostrare che, in quelle situazioni locali, è potuto nascere e svilupparsi quel particolare distretto industriale in quanto vi erano tutte le condizioni affinché ciò accadesse. Quindi, il passaggio dal paradigma della modernità al paradigma della post-modernità si può descrivere, molto spesso e purtroppo, come il passaggio dalla convinzione che i sistemi produttivi locali sopravvivessero perché, in quei contesti arretrati, poteva nascere solo quel tipo di attività poco appetibile per chi realmente contava nel mercato, alla convinzione che i sistemi produttivi locali prosperassero perché, in quei contesti fortunati, vi erano

tutte le condizioni perché ciò avvenisse. In altri termini, a volte, nel leggere di ricerche empiriche su distretti industriali o piccoli sistemi produttivi locali, si ha la sensazione che si sia passati da un luogo comune all'altro: dal "non poteva nascere niente di meglio" al "non poteva che nascere quel buono che poi è stato realmente prodotto".

In questo scritto, invece, si narra una storia diversa: la storia di un piccolo sistema produttivo locale che è nato contro ogni evenienza e contro ogni prospettiva contraria (e se ne erano accumulate tante nel corso dei secoli). Per questo, la storia che viene raccontata finisce per essere appassionante, quasi come un libro giallo. La storia è quella di "un piccolo paese dell'alta pianura veneta, Bessica, duemila abitanti, frazione del comune di Loria, il quale negli anni settanta appena trascorsi è stato protagonista di un inatteso quanto rapido, originale e fortunato processo di sviluppo, promosso e gestito da un gruppo di famiglie locali di origine contadina" (p. 12). L'ipotesi è che, cercando per secoli, di reagire a processi di emarginazione geografica e culturale, non accettando nemmeno l'evidenza di queste dinamiche, i cittadini di Bessica hanno prodotto "un patrimonio collettivo costituito da coraggio, astuzia, spregiudicatezza, solidarietà interna e aggressività verso l'esterno" (p. 36) che ha fatto, al momento opportuno, da volano dello sviluppo.

Si tratta, per l'autore, di raccontare un caso di enactment: "la vicenda di una collettività di villaggio che si era incaponita di governare, essa, la sua storia e quella dell'intorno, senza accorgersi che, in realtà, sarebbe stata quest'ultima a determinarne i destini? E ancor di più, non si tratta della vicenda di una collettività che, pur essendo stata relegata ai margini della Storia, benché fosse fermamente convinta di esserne rimasta al centro, ne è uscita modificata in modo del tutto imprevedibile, riguadagnando un ruolo di centralità a dispetto di ogni ragionevole previsione, benché su un piano diverso da quello sul quale aveva condotto, per secoli, la lotta per la difesa del suo supposto primato?" (pp. 310-11).

Il metodo seguito dall'autore è, per sua stessa ammissione, quello prammatico basato sull'analisi "del luogo dell'esperienza nel quale si costruiscono e continuamente si rimodellano gli schemi

cognitivi e dove, di conseguenza, si generano i codici di significazione e i significati" (p. 41). La filosofia adottata è quella costruttivista di von Glasersfeld che va considerato, per sua stessa ammissione, come un continuatore della metodologia operativa italiana (cioè della filosofia di Silvio Ceccato). La strategia di ricerca è stata quella di fornire "la storia di ciò che si vede" (operazione che è stata fatta da Giacinto Cecchetto) e "la storia di ciò che non si vede" (operazione che costituisce la parte più interessante del libro e che è opera dell'autore, Cusinato).

Ciò che si vede è la storia del territorio nel periodo romano, dal reticolo di strade che si intersecavano (il *Cardo* e il *Decumano*) e che servivano l'opera di centuriazione. Ciò che si vede sono le modifiche che vengono realizzate dai Longobardi, la costruzione della Pieve e la supremazia della pieve di Bessica sulle chiese dei paesi intorno (a cominciare da quella di Loria). Etc.

In quel piccolo territorio, cui Loria e Bessica appartengono, Bessica era il comune più importante e lo era rimasto a lungo. Poi, però, la costruzione del Castello di Castelfranco stravolge la toponomastica dell'intero territorio e Bessica ne risulta emarginata. Contro gli abitanti di Bessica che non ne vogliono prendere atto, ne prendono atto le autorità ecclesiastiche, gli occupanti francesi e austriaci e, infine, gli italiani. Nel corso della seconda occupazione francese, i due eventi più importanti: l'istituzione del comune di Loria, con frazioni Bessica, Castion e Ramon, nel 1807, e la soppressione della pieve di San Giovanni Battista di Bessica, nel 1813. Questo, praticamente, conclude la storia che si vede.

La storia che non si vede è, invece, altra cosa: si comincia con la *Prefazione*, di una storia della Pieve di Bessica, del parroco di Bessica don Antonio Sartoretto, scritta nel 1960. Questa prefazione, lungamente analizzata, porta la chiave di lettura della vicenda di Bessica e della forma mentis dei suoi abitanti. Il parroco, nella *Prefazione*, cerca di ricordare ai bessicesi che il loro villaggio è solo un punto marginale del mondo, appena percettibile in una cartina della provincia di Treviso e lo dice come un ammonimento perché è convinto che essi abbiano bisogno di sentirselo dire, per affrontare con più realismo le loro vicende. Questo

scarso realismo è, secondo Cusinato, la chiave di interpretazione del successo imprenditoriale di alcune loro famiglie e del successo del sistema produttivo locale. Con le parole di Cusinato: "L'argomento centrale dell'ipotesi è che, mentre questi accadimenti andavano nel verso di produrre un assetto territoriale affatto diverso dal precedente, i bessicesi avrebbero continuato a coltivare l'immagine dell'antica primazia del loro villaggio, mantenendo quale termine di riferimento il modello territoriale originario, nella forma in cui lo avevano proiettato nel corso di una secolare consuetudine di rapporti con i loro vicini, senza avvedersi (e qui sta l'errore di percezione) delle profonde modificazioni che nel frattempo si erano prodotte nell'intorno" (pp. 151-2).

In altri termini, essi cercavano di difendere il loro primato nei confronti di Loria che glielo aveva sottratto, nella convinzione errata che ciò fosse dipeso da manovre di quelli di Loria a loro danno, mentre invece non dipendeva dalla loro piccola ex frazione, ora comune capoluogo, ma dipendeva dal fatto che Loria era riconosciuta come tale anche dalle altre frazioni e comuni intorno. Questo errore di percezione aveva finito per alimentare una costante polemica con gli abitanti di Loria che, non solo a Loria, ma anche da Castelfranco fino a Treviso, era percepita come ridicola. Quando, per una serie di circostanze favorevoli, alcune famiglie cominciarono a spostare la loro carica antagonistica dal piano dell'affermazione diretta della loro identità e del prestigio della loro comunità, alla competizione commerciale, sono riusciti a restaurare, nell'industria, e per meriti propri quella primazia che, nei secoli lontani, vedevano riconosciuta nella politica e nella religione, per merito dell'essersi trovati "all'intersezione tra due direttrici di secondo ordine. Una era costituita dal cardo che scendeva da Sant'Eulalia, importante insediamento preromano situato sulle prime pendici del Grappa e sede, in epoca cristiana, di una 'pieve generale'...L'altra direttrice passante per Bessica era costituita dal decumano che, scorrendo a nord della Postumia, rappresentava uno dei percorsi pedecollinari del sistema centuriato dell'alta pianura veneta, forse più importante di altri già rilevati, perché era destinato a condurre, verso est, oltre la barrie-

ra del Piave, nella Venezia Giulia" (pp. 155-6).

Questo schema viario ortogonale fu stravolto, a partire dal secolo XII, dalla decisione di costruire un castello in quella che adesso è diventata Castelfranco e produsse, gradatamente, un nuovo sistema di circolazione a raggiera che si andò sempre più affermando quanto più venivano demoliti o abbandonati i castelli intorno preesistenti al nuovo castello. Nel conseguente sistema viario che si diramava da Castelfranco, Loria divenne, per la sua posizione, più centrale di Bessica e questo pose le condizioni perché, nel tempo, Loria ereditasse la centralità che una volta Bessica aveva nei confronti delle frazioni intorno. Anzi, addirittura, Bessica finisce in un cono d'ombra che la fa passare da una situazione di vantaggio a una di svantaggio. I bessicesi non si sono mai accorti di questo mutamento o non lo hanno mai accettato e questo è stato il loro errore, ma anche la condizione della loro successiva fortuna. Altri abitanti, per esempio quelli di Godego, che non avevano commesso questo errore di percezione e avevano riconosciuto il mutamento di situazione a favore di Castelfranco, si erano adagiati nel loro ruolo marginale e lo avevano, con realismo, interiorizzato; quelli di Bessica, invece, con il loro scarso realismo, avevano ribaltato la propria marginalità politica e religiosa in una nuova (relativa a Loria) centralità economica. Insomma, ci dice l'autore, non è veramente marginale chi viene collocato in una posizione marginale, ma chi accetta questo ruolo, con realismo, senza reagire con testardaggine e ottimismo. Alla riuscita di questa testardaggine concorse anche il fatto che Bessica, secondo Cusinato, era diventata talmente marginale e irrilevante che non vi fu una forte pressione a che accettasse la propria marginalità (p. 174).

La precedente affermazione contrasta, a mio avviso, con quanto raccontato nel volume e andrebbe in parte modificata, nel seguente modo: la regolazione politica (il costringere una realtà ad accettare la nuova situazione di marginalità) ebbe modo di operare per secoli e per decenni in modo informale e fu tradotta in decisioni istituzionali solo con i mutamenti del 1807 e del 1813; questi produssero reazioni che non vi fu bisogno di contrastare con pressioni che costringessero gli abitanti del vil-

laggio di Bessica a una accettazione passiva perché le nuove interazioni informali avevano realmente reso marginali e irrilevanti le reti di relazioni dei bessicesi (reti sulle quali essi potevano veicolare la proprie poteste). Questa irrilevanza permise che la regolazione comunitaria, invece, continuasse per secoli a definire l'identità dei bessicesi in modo staccato e separato dalla regolazione politica e che la regolazione gnoseologica (la dimensione nella quale, attraverso infiniti processi di interazione, si rimodellano gli schemi cognitivi e si generano i codici di significazione e i processi di sense-making) si mantenesse nell'errore di percezione suddetto. La conseguenza di questa separazione tra regolazione politica, da una parte, e, dall'altra, regolazione gnoseologica e regolazione comunitaria si è prodotta nella realizzazione, al momento opportuno, cioè negli anni settanta del secolo scorso, di una regolazione economica che ha ribaltato la marginalità conseguenza dei processi secolari di regolazione politica.

Comunque, per tornare al fatto che i bessicesi non hanno mai accettato la loro marginalità, la prova di questo fatto sta in un grande sforzo collettivo che

essi hanno intrapreso nella seconda metà del settecento: essi progettaronò, con la scusa di mettere al riparo la vecchia chiesa dalle piene del Pighenzo, una nuova chiesa la cui aula era più grande del duomo di Castelfranco (408 mq contro 392 mq). Quando riuscirono a finirla, nel 1805, si accorsero che questo sforzo finanziario e organizzativo non indifferente non era stato comunque in grado di impedire il ridimensionamento del comune e della parrocchia.

Un'ultima considerazione sul perché siano stati i francesi a riconoscere, sul piano istituzionale, quello che Venezia non aveva mai riconosciuto per secoli: il ridimensionamento e l'emarginazione di fatto di Bessica. I veneziani erano abituati a gestire uno Stato il cui periodo di massimo splendore risaliva più o meno al Rinascimento e avevano più rispetto della storia e della tradizione di quanta ne ebbero i francesi, figli di una rivoluzione che fu un profondo fattore di rinnovamento. Per questo essi si sentirono di fare quelle modifiche istituzionali (nella scelta del capoluogo e nella decisione di quale fosse la chiesa matrice) che, probabilmente, i veneziani non si sarebbero mai preoccupati di fare.

**(Giuseppe Gangemi)**

giuseppe.gangemi@unipd.it

## **ZUCCA, FABIO, AUTONOMIE LOCALI E FEDERAZIONE SOPRANAZIONALE. LA BATTAGLIA DEL CONSEIL DES COMMUNES ET RÉGIONS D'EUROPE PER L'UNITÀ EUROPEA, BOLOGNA, IL MULINO, 2001, EURO 25,50**

In Italia, la storia della costruzione dell'Unione Europea viene normalmente raccontata come una storia di Stati nazionali che cominciano a collaborare e poi si uniscono nell'attuale Unione per costruire una realtà sopranazionale più grande e più adatta alle esigenze della politica internazionale e per evitare che si ripetano conflitti tragici come le precedenti due guerre mondiali, entrambe cominciate in Europa.

Si racconta che Altiero Spinelli, al quale (per avere scritto *Il Manifesto di Ventotene* che ha originato quel movimento di idee che ha portato alla fondazione del Movimento Federalista Europeo) viene attribuita molta parte del merito di avere spinto alla costruzione dell'Unione Europea, era stato influenzato da alcuni scritti di Luigi Einaudi, poi

Presidente della Repubblica Italiana dal 1948 al 1955. Questi, con lo pseudonimo di Publius, aveva scritto, già nel corso della prima guerra mondiale, vari articoli per affermare due principi: che gli Stati piccoli erano destinati ad avere una influenza sempre minore nella scena politica internazionale e che, per questo, gli Stati di piccola e media grandezza era bene che contribuissero, unendosi, a costituire federazioni di Stati più grandi; che nessuna democrazia sarebbe stata vera senza un adeguato sviluppo federalista al proprio interno, cioè senza la conquista, da parte degli enti territoriali locali, di una vasta autonomia finanziaria, politica e amministrativa.

Questo volume di Fabio Zucca racconta una storia diversa in cui il Movimento Federalista Europeo

risulta essere stato meno influenzato dal *Manifesto di Ventotene* (quindi da Spinelli) di quanto sia stato influenzato da Adolf Gasser, uno studioso svizzero che ha teorizzato la disgregazione del potere centrale degli Stati attraverso il maggiore potere e le sostanziali autonomie ottenute dalle strutture amministrative locali, in particolare dai comuni e dalle province. Il Movimento Federalista Europeo appare, in questa ricostruzione storica, come soprattutto intenzionato a costruire una nuova Europa che superasse gli Stati e costruisse l'unità su base comunale (p. 47).

Questa ricostruzione storica viene operata attraverso, soprattutto, la documentazione prodotta dal Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE) che ha puntato su Comuni e Regioni, ma soprattutto sui primi, per costruire l'Unione Europea. Secondo questa ricostruzione storica, l'Italia ha avuto un ruolo marginale rispetto alla Germania, ma soprattutto rispetto alla Francia che vi avrebbe svolto la parte principale, Jacques attraverso Chaban-Delmas, sindaco di Bordeaux. Questo perché, come del resto era noto, l'opera di Adolf Gasser ha avuto scarsissima influenza in Italia fino alla fine degli anni Cinquanta.

Viene ridimensionata anche l'azione politica di Alcide De Gasperi, Primo Ministro italiano dal 1945 al 1953, cui non viene riconosciuto un ruolo e una statura internazionale paragonabile a quella di Robert Schuman, per qualche tempo Primo Ministro e, soprattutto, prestigioso Ministro degli Esteri della IV Repubblica francese e Konrad Adenauer, per lungo tempo Primo Ministro della Repubblica Federale Tedesca. Inoltre, persino questi ultimi due appaiono avere un ruolo inferiore a quello di Chaban-Delmas, mai considerato, in Italia, tra i padri fondatori dell'Unione Europea.

Da una più esaustiva trattazione dell'argomento, emergerebbe invece che il ruolo maggiore di Chaban-Delmas (per quanto prestigioso Presidente del CCRE) sia consistito nell'essere stato scelto come primo ministro da Georges Pompidou, nel 1969, per sottolineare il mutamento radicale della politica francese nei confronti dell'Europa, dopo le difficoltà poste, fino ad allora, da Charles De Gaulle al processo di integrazione europea.

È questa visione parziale degli eventi il limite mag-

giore di qualsiasi storia raccontata sulla base di una sola o prevalente fonte storiografica. È questo anche il limite di quest'opera, per la quale la fonte privilegiata sono i documenti del CCRE.

Per il resto, la storia così raccontata presenta notevoli pregi, il più importante dei quali è il fatto di riconoscere che, attraverso l'azione di Spinelli, il pensiero federalista comunalista di Adolf Gasser non viene utilizzato come principio inalienabile, ma come strumento di pressione nei confronti dei partiti nazionali e nei confronti dei governi per spingerli con più forza e coerenza verso la realizzazione dell'Unione Europea (p. 202).

L'autore riconosce inoltre che, per lo stesso motivo, all'interno dello stesso CCRE, si è sviluppata la convinzione che fosse più importante arrivare alla elezione diretta, attraverso elezioni europee, del Parlamento Europeo piuttosto che discutere sul ruolo del futuro Parlamento e dei suoi poteri (p. 293). L'autore riconosce, quindi, che si è deciso di rimandare, a un giorno che non è ancora arrivato, la lotta per una seconda Camera dei Comuni e delle Regioni, malgrado questa fosse, da sempre, una delle rivendicazioni tradizionali del CCRE. Infatti, come era prevedibile, ottenuto il risultato dell'elezione diretta del Parlamento, nel 1979, della seconda Camera non si è quasi più parlato, se non in ambienti ristretti privi di contatti con l'opinione pubblica europea. Al punto che questa proposta fu abbandonata persino dal CCRE, nel 1983, quando furono privilegiate altre priorità (p. 304).

Questo volume si presenta, comunque, come un'importante ricostruzione dell'evoluzione del CCRE nel corso di oltre mezzo secolo; anche se l'azione del Conseil viene sopravvalutata nel primo quarto di secolo, fin quando vi svolge un ruolo di primo piano Chaban-Delmas; nell'ultima parte del volume, viene descritto come, nel secondo quarto di secolo, la scarsa rilevanza del Conseil nell'indirizzare le vicende della costruzione dell'Europa e la disponibilità di scendere, per debolezza, a compromessi sui principi viene ammessa con maggior realismo.

Il volume è introdotto da una breve prefazione di Valéry Giscard d'Estaing, ex Presidente della V Repubblica francese e attuale Presidente del CCRE.