



1958-2008
Cinquant'anni di ricerche
IRES sul Piemonte

ISTITUTO DI RICERCHE ECONOMICO SOCIALI DEL PIEMONTE



1958-2008
Cinquant'anni di ricerche
IRES sul Piemonte

ISTITUTO DI RICERCHE ECONOMICHE SOCIALI DEL PIEMONTE

L'IRES Piemonte è un ente di ricerca della Regione Piemonte, disciplinato dalla legge regionale 43/91. Pubblica una Relazione annuale sull'andamento socioeconomico e territoriale della regione ed effettua analisi, sia congiunturali che di scenario, dei principali fenomeni socioeconomici e territoriali del Piemonte.

*Il documento in formato PDF è scaricabile dal sito www.ires.piemonte.it
La riproduzione parziale o totale di questo documento è consentita
per scopi didattici, purché senza fine di lucro e con esplicita e integrale
citazione della fonte.*

Consiglio di amministrazione

Angelo Pichièrri, *Presidente*

Brunello Mantelli, *Vicepresidente*

Paolo Accusani di Retorto e Portanova, Antonio Buzzigoli,
Maria Luigia Gioria, Carmelo Inì, Roberto Ravello,
Maurizio Ravidà, Giovanni Salerno

Comitato scientifico

Giorgio Brosio, *Presidente*

Giuseppe Berta, Cesare Emanuel, Adriana Luciano,
Mario Montinaro, Nicola Negri, Giovanni Ossola

Collegio dei revisori

Emanuele Davide Ruffino, *Presidente*

Fabrizio Allasia e Massimo Melone, *Membri effettivi*

Mario Marino e Liliana Maciariello, *Membri supplenti*

Direttore

Marcello La Rosa

Staff

Luciano Abburrà, Stefano Aimone, Enrico Allasino, Loredana Annaloro,
Cristina Aruga, Maria Teresa Avato, Marco Bagliani, Davide Barella,
Cristina Bargerò, Giorgio Bertolla, Paola Borriòne, Laura Carovigno,
Renato Cògno, Luciana Conforti, Alberto Crescimanno, Alessandro Cunsolo,
Elena Donati, Carlo Alberto Dondona, Fiorenzo Ferlaino, Vittorio Ferrero,
Anna Gallice, Filomena Gallo, Tommaso Garosci, Maria Inglese,
Simone Landini, Antonio Larotonda, Eugenia Madonia,
Maurizio Maggi, Maria Cristina Migliore, Giuseppe Mosso,
Carla Nanni, Daniela Nepote, Sylvie Occelli, Giovanna Perino,
Santino Piazza, Stefano Piperno, Sonia Pizzuto, Elena Poggio,
Lucrezia Scalzotto, Filomena Tallarico, Giuseppe Virelli

©2009 IRES - Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte
via Nizza 18 - 10125 Torino
Tel. +39 011 6666411 - Fax +39 011 6696012
www.ires.piemonte.it

ISBN 978-88-96713-02-0

Avvertenza per il lettore.

Le bibliografie in fine di capitolo sono ordinate cronologicamente e ripartite tra pubblicazioni IRES e altri riferimenti bibliografici.

Lo scopo è quello di suggerire un percorso di lettura espressamente diacronico all'interno degli argomenti.

Per contro, il rinvio bibliografico nel testo andrà ricercato in base all'anno di pubblicazione in entrambe le sezioni e non in base al tradizionale criterio alfabetico per autore.

Indice

| | |
|--|--------|
| Introduzione <i>Marcello La Rosa</i> | p. 1 |
| Per iniziare... <i>Stefano Piperno</i> | p. 11 |
| Capitolo 1 L'economia regionale negli ultimi trent'anni <i>Vittorio Ferrero, Chiara Casalino, Simone Landini, Santino Piazza</i> | p. 21 |
| Capitolo 2 Dall'industrializzazione dell'agricoltura allo sviluppo rurale <i>Stefano Aimone</i> | p. 63 |
| Capitolo 3 La società da vincolo a fattore propulsivo: questioni di organizzazione? <i>Luciano Abburrà</i> | p. 92 |
| Capitolo 4 La demografia e gli studi sulla popolazione <i>Carla Nanni</i> | p. 116 |
| Capitolo 5 Lavoro e qualificazione in Piemonte <i>Paola Borriente</i> | p. 148 |
| Capitolo 6 Il Piemonte e le migrazioni <i>Enrico Allasino</i> | p. 178 |

| | |
|---|--------|
| Capitolo 7 | |
| Regione ed enti locali in trasformazione | |
| <i>Renato Cogno, Cristina Bargerò, Santino Piazza</i> | p. 201 |
| Capitolo 8 | |
| La nuova frontiera dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche | |
| <i>Davide Barella</i> | p. 234 |
| Capitolo 9 | |
| La rivoluzione territoriale: metodi e interpretazioni | |
| <i>Fiorenzo Ferlaino</i> | p. 259 |
| Capitolo 10 | |
| Gli studi ambientali | |
| <i>Marco Bagliani, Maurizio Maggi</i> | p. 291 |
| Capitolo 11 | |
| L'evoluzione dell'analisi sistemica negli studi territoriali. | |
| Dall'analisi di sistema all'approccio di complessità | |
| <i>Sylvie Occelli</i> | p. 313 |
| ...per concludere | |
| <i>Angelo Pichierri</i> | p. 340 |
| Appendice | |
| Il Piemonte è davvero un laboratorio sociale? | |
| La ricerca socioeconomica in Piemonte negli ultimi dieci anni attraverso due banche dati full text | |
| <i>Giorgio Bertolla, Tommaso Garosci</i> | p. 352 |

Introduzione

Marcello La Rosa

La cifra forse più rilevante dell'attuale crisi globale è lo storcimento diffuso. Lo provano in particolare individui e istituzioni che non si riconoscono dentro paradigmi rappresentativi di debole potenza esplicativa. In simili contingenze sono le scienze sociali ad essere richiamate con forza alle loro responsabilità.

Oggi, al di là dell'affaticamento delle categorie analitiche che esse hanno a disposizione, la chiave interpretativa più feconda che possono offrire, in particolare riferita ai meso-territori come le regioni, è la permanente tensione tra tradizione e modernità nelle sue varie declinazioni scientifiche. Ad essa l'IRES ha spesso fatto riferimento negli anni che vanno dalla prima compiuta riflessione sulla propria storia a metà degli anni ottanta all'appuntamento odierno vent'anni dopo.

Le trasformazioni del contesto

Non è un mondo semplice quello nel quale viviamo.

L'ispessimento della realtà sociale ed economica locale, nazionale e internazionale è di fronte ai cittadini, come agli analisti e ai decisori pubblici e privati. La crescita della complessità della/delle società e delle loro traiettorie evolutive si presenta caratterizzata da ritmi quasi insostenibili che generano spaesamento e ansia.

Colpisce in modo particolare come, nel bene e nel male, i fenomeni appaiano in evoluzione non più prevalentemente lineari come nel passato. I percorsi dello sviluppo sembrano accelerare rispondendo a logiche che a fatica si riesce a ricollocare dentro quadri interpretativi soddisfacenti. Il fascino che provoca lo spettacolo della trasformazione si accompagna all'inquietudine per i destini del futuro.

Per chi si occupa di ricerca e in particolare di ricerca applicata è un'indispensabile presa di coscienza riconoscere la crescente articolazione degli stakeholder a cui i ricercatori sono chiamati a fornire analisi. Le agende di cui quelli sono portatori non possono essere scontate usando il metro di una razionalità tanto semplificatrice quanto inadeguata. È necessario che le loro istanze possano essere riconosciute dentro a una trasparente griglia di legittimità. Soprattutto vanno collocate nel contesto del loro ruolo nella composizione del mosaico sociale. Nello stesso tempo il riconoscimento della dinamica molecolarità degli attori ravvisata attraverso le possibili letture quantitative o interpretative non deve precipitare un riflesso contenuto dentro banali risposte alla domanda di identità dei territori.

In questo quadro e soprattutto considerando i tempi lunghi di pur rapidi e imponenti fenomeni sociali emerge la rilevanza critica del ruolo delle istituzioni. Esse devono agire come fattori di contenimento delle derive che possono presentare i caratteri più destabilizzanti. Seppur in modo riduttivo, ma più vicino al ruolo dell'IRES come istituto di ricerca, l'importanza delle istituzioni appare anche dal punto di vista della prospettiva analitica. Tramite quest'ultima esse andranno reinterpretate come nodi di coagulo delle teorie esplicative. Infine la loro funzione deve essere colta anche come quella di elementi strutturanti in contesti caratterizzati dalla vistosa compresenza di fattori di modernizzazione insieme a larghe aree di arretratezza. Esse rappresentano l'urgenza del cambiamento in società che sotto una vernice superficiale di elasticità accusano una drammatica carenza di élites piuttosto che logorio di leadership.

Una felice e icastica metafora è stata proposta dall'IRES per indicare la collocazione del Piemonte in rapporto alle tensioni della società globale. È quella della trasformazione incompiuta. È ancora valida, ma lo sfondo mobile che concorre a

definirla non è cambiato. Al contrario, si può affermare che è ancora lo stesso a distanza di qualche anno: una chiara accelerazione dei processi dentro a un quadro incerto.

Relazioni socioeconomiche e territoriali e Relazioni di scenario

Un potente fattore di catalisi della riflessione dell'IRES nel corso degli anni è rappresentato dalle proposte elaborate nell'ambito della Relazione annuale e del progetto scenari.

A metà degli anni ottanta l'officina costruita intorno alla relazione socioeconomica e territoriale, pubblicata dall'IRES dalla fine degli anni settanta, ha allungato il passo in misura significativa. L'occasione maturata negli anni precedenti di convertire un adempimento legislativo in uno strumento meno descrittivo e più problematico è stata colta come un'opportunità per ridurre le competenze settoriali in un crogiuolo multidisciplinare. Il contesto si presentava favorevole sia dal punto di vista economico che da quello sociale. L'economia in ripresa dopo la crisi dei primi anni ottanta e l'assenza di forti tensioni sociali avrebbero consentito in quegli anni di elaborare non solo un modello di rappresentazione, ma un completo paratesto semantico con straordinarie ricadute sulle procedure. Per il metodo dell'IRES l'effetto del cambio di passo realizzatosi nella seconda metà degli anni ottanta è stata una chiara cesura rispetto al periodo chiusosi simbolicamente con il volume del trentennale.

L'intuizione collettiva di realizzare a cadenza annuale una riflessione allargata a tematiche monografiche, ma trasversali ha da quel momento innervato la visione del territorio regionale sviluppata all'IRES. Non a caso il modello Relazione si è diffuso anche presso altri strumenti conoscitivi come, ad esempio, gli osservatori che hanno, in misura diversa, irrobustito le loro leve interpretative abbandonando il prevalente assetto quantitativo che li aveva contraddistinti.

Numerose sintesi interpretative e metafore rappresentative, riferite al territorio, alla società e all'economia sono uscite dall'"officina" della Relazione IRES. A distanza di tempo molte delle relazioni di quegli anni costituiscono altrettante monografie originali su specifiche tematiche e mantengono una straordinaria freschezza di analisi e di sintesi.

Alcune delle questioni cantierate in quegli anni affrontano domande politiche che l'IRES ha messo a fuoco nel corso di lunghe riflessioni e a cui in parallelo ha dedicato articolati progetti di lavoro. La "trasformazione incompiuta" della società piemontese è la perfetta cifra dell'evidenza empirica ottenuta grazie a meticolosa rassegna dei dati censuari. Gli anni novanta, e poi quelli attuali dopo il cambio di millennio, confermeranno la previsione che la trasformazione intrapresa dal Piemonte, più volte auspicata o negata, sia un processo assai meno lineare e breve di quanto immaginato. Non solo le possibili direzioni indicate presentano diramazioni difficili a prevedersi. Come metteranno in luce le relazioni di scenario, anche i rischi collegati profileranno conseguenze inusitate: uno per tutti l'eventuale emergere di una società polarizzata esposta a potenziali lacerazioni profonde.

Dopo la metà degli anni novanta la biografia della Relazione affronta una svolta di rilievo. Lo svolgimento dell'esercizio di prospettiva appare quasi come costretto nell'impaginazione che era venuto ad assumere nel tempo. Non è più compatibile con le cadenze e le funzioni di un "tableau de bord" annuale. Pertanto le due dimensioni: l'analisi congiunturale e la riflessione di lungo periodo trovano collocazione in due linee di prodotto specifiche. La Relazione torna a concentrarsi intorno alla sua missione primitiva seppure con un taglio più comunicativo e problematico che descrittivo. Mentre il terreno più propriamente prognostico viene a collocarsi nel quadro delle metodiche dell'analisi di scenario.

La ricollocazione dei lavori della Relazione in un nuovo contenitore grafico è l'epifenomeno di un ridisegno profondo dell'analisi congiunturale. Da allora esso farà leva su una più pronunciata attenzione all'interpretazione dei fatti. L'obiettivo principale in questo caso sarà di colmare il solco tra percezione pubblica e peso reale dei fenomeni: si collocherà in questa dimensione l'avvio di una survey volta a misurare la prima. Oggi giunta alla terza edizione, la Relazione di scenario invece è il prodotto di un'ambiziosa esplorazione di nuove metodiche esercitate sull'accumulo di evidenza empirica risultato dell'attività di ricerca. Come noto, non si tratterà qui di produrre previsioni. Piuttosto di ipotizzare possibili alternative di tendenza per cogliere meglio il gioco correlato dei fenomeni concorrenti.

I programmi triennali

Il profilo progettuale dei programmi triennali ha assunto nel corso degli ultimi due decenni una cifra forse meno organica di quanto potrebbe attendersi da un documento programmatico. Sarà più sensibile rispetto alle suggestioni del più sfumato contesto in cui l'Istituto negli anni è venuto a trovarsi. L'approccio progettuale che ha presieduto al lavoro di elaborazione degli indirizzi di ricerca ha cercato di comporre la divaricazione tra i tempi del progetto e quelli del territorio di studio. La domanda amministrativa ha del resto esercitato uno stimolo non secondario relativamente all'apertura verso nuove tematiche che si è affiancata agli ambiti più strutturati di lavoro. È patrimonio condiviso ritenere che l'"ager" dell'IRES, snodo tra ricerca pura e applicata, abbia un "limes" sfumato. Così, ad esempio, il lavoro sulla morfologia metropolitana torinese si è intrecciato fecondamente con l'osservatorio sulla riforma amministrativa o le metamorfosi dell'industria piemontese con esplorazioni di temi innovativi come i costi di transazione.

La programmazione a medio termine dell'allocazione degli argomenti è negli anni più recenti approdata a una diversa lettura del rapporto tra l'osservazione e l'ontologia dei fenomeni socioeconomici. Un'ampia gamma di osservatori dal chiaro profilo descrittivo e privi di gerarchia aveva assorbito risorse non secondarie dell'attività dell'Istituto tra la metà degli anni ottanta e la metà del decennio successivo. Essa è stata ripensata in modo drastico. Un intenso e prolungato confronto all'interno del comitato di coordinamento, che presiede all'elaborazione delle linee guida dell'Istituto e alla loro traduzione programmatica, ha suggerito di abbandonare la consolidata tripartizione tra ricerca, osservatori e consulenza. Si è pertanto ricondotto il presidio dei più rilevanti temi di osservatorio all'interno dell'attività di ricerca in uno schema meno indifferenziato e orizzontale. Oggi gli osservatori principali (cultura, formazione, immigrazione, demografia, indicatori sociali, ICT e, ultimo, ma non meno importante, l'Osservatorio sulle Campagne di Comunicazione Sociale) restituiscono un quadro più denso di interrogativi e meno irenico. Essi cercano di proiettare un grafo sensibile e dinamico delle faglie che attraversano i percorsi evolutivi della regione tra globalizzazione e autorappresentazione.

Economia, società e territorio

Le innovazioni di processo e di prodotto che hanno interessato il metodo IRES negli ultimi vent'anni non sono poche né trascurabili. Esse hanno dispiegato i loro effetti soprattutto a partire dalla metà degli anni novanta come risultato congiunto dell'evolvere delle nuove complesse polarità sociali ed economiche della regione e del riposizionamento spontaneo dell'Istituto. Un filo rosso accompagna questi cambiamenti. Le intuizioni analitiche schematizzate nei documenti programmatori lasciano intravedere in filigrana la tenuta nel tempo dell'impianto olistico frutto della cooperazione dei di-

versi piani di ricerca. La specifica interpretazione della dimensione locale degli “issues” socioeconomici assume con coerenza l’idea che alla base del vantaggio competitivo del territorio sia la capacità di produrre conoscenza. Si è quindi intensificata l’indagine verso quegli elementi dell’infrastrutturazione economico-produttiva che lasciano trasparire le capacità di coordinamento proprie dei contesti produttivi locali. La rottura dell’equilibrio economico in corso da anni richiama gli attori locali a una grave responsabilità. In particolare quelli che operano in aree di consolidata tradizione industriale come il Piemonte devono assicurare la continua mobilitazione efficiente delle risorse locali nella divisione internazionale del lavoro. In questo quadro, il metodo dell’IRES, oggi più che in passato, assume il concetto di locale come vincolo essenziale nella definizione del ruolo dell’identità. Le diverse declinazioni attraverso le quali nel suo lavoro l’Istituto ha interpretato la scala locale non sono però frutto strumentale di una forzatura analitica. Discendono per causa diretta dalla consapevolezza largamente condivisa della rilevanza della dimensione locale dei meccanismi di creazione del valore aggiunto. Quanto questi insistano su scale metropolitane, aree subregionali o clusters di territori più ampi e come essi si interfacciano con le reti lunghe della competizione internazionale è alla base dell’analisi territoriale dell’Istituto. Non deve sorprendere che nell’elaborazione dei recenti quaderni della Relazione di scenario si è fatto riferimento a una tassonomia non corrente e cioè ai quadranti. In questo caso la torsione problematica dell’approccio scientifico deve tentare di liberarsi del condizionamento legato alle partizioni ereditate dalla storia e dall’assetto amministrativo per aderire il più possibile alla dimensione alla quale si affacciano le probabili soluzioni.

Così nello studio delle scale ottimali delle politiche giungono a una sintesi multidimensionale la costruzione degli appa-

ti conoscitivi per le azioni amministrative per la formazione, per il sostegno all'innovazione e all'irrobustimento delle reti di comunicazione, materiali e immateriali, la politica fiscale e le azioni di cooperazione per lo sviluppo. In sintesi tutto ciò che, in modo forse improprio, va sotto la definizione generica di governo del territorio. È un impegno non da poco e non scevro di rischi quello assunto dall'IRES negli ultimi anni. Si tratta di guardare al proprio ruolo senza incanti con l'obiettivo di rimuovere i canoni che, nella sicurezza dei percorsi consueti, rischiano di oscurare la comprensione reale e profonda della domanda di trasformazione che emerge dalla società piemontese. Oltre la metafora, c'è la tensione verso le forme più opportune di acquisizione e di comunicazione del *Wahrnehmung* istituzionale che brucino le scorie del processo di conoscenza per conservare il nocciolo della comprensione.

Il linea con tale compito, le ricerche dell'Istituto fuoriescono da ogni griglia conoscitiva predisposta per aggredire le tematiche che più appaiono racchiudere possibilità di svolta o di tendenza del futuro per le sfide che fronteggiano il Piemonte. È il caso di segnalare la flessibilità con cui l'Istituto a questo riguardo valuta le possibili forme della cooperazione con altri soggetti in una trama di relazioni orizzontali, aperta anche a processi di integrazione verticali.

Sul versante più consueto del rapporto funzionale con la regione, sebbene non si tratti di uno scarto rispetto al passato, la flessibilità con cui l'IRES interpreta il proprio ruolo è testimoniata dalla perdurante ma anche crescente partecipazione al progetto di governo della Giunta e del Consiglio. Non si tratta solo di assicurare l'attività di ricerca e la necessaria collaborazione consulenziale, ma anche di assumere e fare propri nuovi moduli di relazione con la comunità regionale. Alcuni osservatori e iniziative innovative in materia di comunicazione verso i cittadini e le altre amministrazioni locali

(rapporto sulla condizione femminile, bilancio di genere, bilancio sociale) vedono l'impegno della struttura di ricerca sia in termini di apporto conoscitivo che di elaborazione di forme della comunicazione. Su questi temi l'approdo rappresenta una impegnativa diversificazione delle competenze e del metodo di lavoro che aspira ad arricchire vieppiù la cassetta degli attrezzi a cui attingere. Un elemento di innovazione che coinvolge ampi settori dell'Istituto e che potrà costituire per il futuro un versante di attività su cui investire più risorse.

In conclusione

Lo sguardo fruga d'intorno, / la mente indaga accorda disunisce / nel profumo che dilaga / quando il giorno più languisce. / Sono i silenzi in cui si vede / in ogni ombra umana che si allontana / qualche disturbata Divinità

(I limoni, Eugenio Montale)

La matrice antropologica più autentica della ricerca IRES risiede da sempre nella sintesi globale di strumenti economici, sociali, territoriali e istituzionali con cui viene interpretato lo studio del Piemonte. Non è un approccio privo di inquietudine. In realtà il percorso è stretto tra approfondimento disciplinare e applicazione empirica al corpo vivo della società. Soccorre in questa circostanza non solo l'assetto riconosciuto dall'Ente Regione all'IRES affinché il compito possa essere svolto in autonomia. Va messa in evidenza soprattutto la collaborazione il più possibile consapevole e responsabile con segmenti e agenzie del governo regionale. Ancora più cruciale e solida a lungo termine è la predisposizione di una collocazione istituzionale che consenta all'IRES di dialogare in modo credibile con il resto del comparto delle autonomie, gli stakeholder locali e con il mondo della ricerca. Tutto ciò senza confini o vincoli che non siano il rapporto di responsabilità con l'ente funzionalmente sovraordinato. Questa preziosa

attribuzione di competenza all'interno del perimetro dell'articolazione del sistema dell'amministrazione locale ha trovato un senso profondo sia nel passato che, con maggiore incisività, nel turbolento panorama odierno.

Come suggerisce il poeta è il silenzio che libera le più dure illuminazioni. Per la comunità di ricercatori, sia intorno che dentro l'IRES, il silenzio non è altro che la lettura attenta, costante, senza pregiudizi e senza ansia dei messaggi che arrivano dal mondo. Il ruolo non è, s'intende, quello del profeta. Definito nei suoi caratteri profondi è il consapevole impegno a porsi in ascolto senza pregiudizi alle voci che giungono dalla società locale con l'aiuto degli attrezzi che le scienze sociali ci hanno messo a disposizione.

Per iniziare...

Stefano Piperno

Il contesto

Prima che il lettore affronti la lettura di questo volume dedicato ai cinquanta anni di attività dell'Istituto di Ricerche Economiche Sociali del Piemonte è bene richiamare le modalità con cui esso è stato progettato e poi concretamente predisposto. Festeggiare il compleanno di una istituzione culturale è sempre una operazione molto difficile in quanto è facile sbandare nelle pericolose direzioni della auto-celebrazione o del compiacimento nostalgico sul “come eravamo”. D'altro canto, mezzo secolo di esistenza per un Istituto di ricerca socioeconomica regionale costituisce un'esperienza unica in Italia¹ e ciò ha reso difficile il sottrarsi a un impegno di questo tipo. Tra le possibili iniziative da mettere in cantiere si è valutata allora la possibilità di ripensare la sua attività all'interno di cinquanta anni di vita economica e sociale della nostra regione, da tradurre in una pubblicazione. Si sono delineate alcune opzioni possibili che spaziavano dalla preparazione di un volume “tradizionale” di rilettura delle analisi dell'IRES negli ultimi cinquanta anni (definito *modello book*), alla raccolta di contributi commissionati ad accademici ed esperti dei settori di interesse dell'Istituto e/o delle tematiche indagate dall'IRES (definito *modello Festschrift*²) sino alla ambiziosa costruzione di un percorso narrativo che sistematizzasse – aggregandola

¹ Gli altri due “più antichi” istituti regionali esistenti in Italia sono l'IRER in Lombardia che deriva da una trasformazione del precedente ILSES, istituito nel 1960, e l'IRPET in Toscana che è stato istituito nel 1968 e che infatti ha celebrato il suo quarantesimo anniversario con una iniziativa presso il Consiglio regionale toscano nel febbraio 2008.

² *Festschrift* è un termine tedesco, traducibile in lingua italiana con l'espressione “pubblicazione celebrativa”, che si attribuisce a una raccolta di scritti preparata in occasione dei festeggiamenti di uno studioso, accademico o professore universitario.

in isole narrative (che potevano diventare anche espositive) organizzate per decenni – l’attività svolta dall’IRES in connessione con riferimenti e riflessioni sul più vasto contesto economico, sociale e culturale a livello regionale e nazionale (definito *modello Atlante*)³. Scartata la terza opzione (*Atlante*), per l’eccessivo impegno in termini di organizzazione e di risorse che avrebbe richiesto, si è scelta l’opzione tradizionale del volume (*book*) da predisporre utilizzando le risorse interne soprattutto al fine di accrescere il senso di identità dei ricercatori – in particolare di quelli più giovani che avrebbero così avuto l’occasione di conoscere meglio l’attività del passato – rispetto all’Istituto attraverso una partecipazione attiva a questo progetto. La pubblicazione si proponeva poi tre obiettivi principali:

- ripensare criticamente la capacità analitica dell’Istituto rispetto alle profonde trasformazioni economiche, sociali, territoriali e culturali avvenute nell’ultimo cinquantennio;
- promuovere l’immagine dell’Istituto e fare conoscere la sua attività anche al di fuori del circuito tradizionale dei propri utenti predisponendo un prodotto utile per la collettività regionale nel suo complesso;
- ricostruire indirettamente e in termini diacronici lo “spazio di mercato” dell’IRES all’interno dell’evoluzione dell’offerta di ricerca complessiva in Piemonte nel tempo.

Il punto di partenza per la progettazione del volume è stata un’iniziativa editoriale del 1988 con la quale era stato “celebrato” il trentesimo anniversario⁴. Il volume conteneva una introduzione generale curata dal Prof. Terenzio Cozzi dell’Università di Torino, che era stato incaricato dall’Istituto di coor-

³ È doveroso ringraziare Renato Lanzetti, già dirigente di ricerca dell’IRES, per la collaborazione offerta per l’impostazione e attuazione di questo progetto.

⁴ Cfr. IRES (1988), *I trent’anni dell’IRES: evoluzione economica, sociale e territoriale del Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier.

dinare i lavori per la pubblicazione, e una serie di analisi settoriali predisposte dai ricercatori IRES. Si è pensato di offrire una prima rilettura critica delle analisi presentate nel 1988 alla luce delle elaborazioni compiute nei venti anni successivi con particolare riguardo per quelle connesse alle Relazioni annuali e ai Rapporti di scenario, per dirla in un titolo: “i trent’anni dell’IRES venti anni dopo”. A tale fine si sono costituiti dei gruppi di lavoro su quattro grandi ambiti tematici – il sistema economico, il sistema sociale, il settore pubblico locale e il sistema territoriale e ambientale – articolati in diversi sotto-ambiti, al fine di predisporre delle prime relazioni in un seminario interno da organizzare insieme al Comitato scientifico dell’IRES. Partendo da un sintetico richiamo alle analisi sul trentennio 1958-1988 le relazioni avrebbero dovuto individuare per ogni ambito tematico i principali cambiamenti intervenuti a partire dagli anni ottanta, mettendo in luce i contributi più significativi apportati dalle ricerche dell’IRES in termini sia di individuazione di problemi che di proposte di soluzioni nel contesto delle politiche pubbliche regionali. In più, dovevano contenere alcune riflessioni sulle principali metodologie e tecniche di ricerca nei vari campi analizzati e indicare alcune prospettive per le ricerche da intraprendere nei prossimi anni. Il seminario si è tenuto il 17 luglio 2008 e le relazioni che sono state presentate e discusse con i membri del Comitato scientifico hanno costituito la base per la stesura definitiva dei contributi contenuti in questo volume. Come spesso accade, gli autori hanno interpretato le guidelines editoriali soggettivamente e i testi risultano in parte disomogenei per quanto concerne la struttura dei contenuti e il periodo preso in esame. Ciò in parte è risultato inevitabile anche a causa dell’emersione di nuovi filoni di ricerca negli ultimi anni. Il gruppo editoriale che ha curato la pubblicazione⁵ ha pe-

⁵ Composto da Chiara Casalino, Tommaso Garosci, Stefano Piperno.

rò preferito conservare la freschezza e l'originalità dei singoli contributi limitando all'indispensabile la revisione dei singoli capitoli. La lettura del volume offre infatti uno spaccato completo della ampia attività dell'IRES nei diversi settori di ricerca e nell'ultimo cinquantennio, le cui caratteristiche e contenuti generali sono sinteticamente condensate nella presentazione e nelle conclusioni alle quali rinviamo.

Iniziative collaterali

In parallelo al progetto di questa pubblicazione si sono sviluppate altre iniziative per celebrare il cinquantenario collegabili in vario modo agli obiettivi e ai contenuti di questo volume. La prima è rappresentata da una sistematica ricognizione dello stato della ricerca socioeconomica in Piemonte nel periodo 1995-2008⁶, corredata da una rassegna dei principali centri di ricerca e osservatori che studiano il Piemonte, che consente di disporre di un quadro esauriente dell'evoluzione della ricerca economico-sociale a livello regionale negli ultimi anni⁷. In particolare, si è assistito a una grossa crescita quantitativa della ricerca socioeconomica, e al suo interno il ruolo dell'IRES compare in misura rilevante con un orientamento sempre più rivolto all'interazione con i settori dell'amministrazione regionale nel disegno e nella implementazione delle politiche.

Il 9 maggio 2008, nella occasione della ricorrenza della sigla dell'atto notarile costitutivo dell'IRES nel 1958, si è tenuta

⁶ Davico L. (a cura di) (2009), *Studiare il Piemonte: quindici anni di ricerche su una società in transizione 1995-2008*. Torino: IRES. Si tratta di un aggiornamento del precedente lavoro: Davico L. (a cura di) (1997), *Studiare il Piemonte: dieci anni di ricerche su una società in transizione 1985-1995*. Torino: IRES (Working Paper; 117).

⁷ Esiste già un progetto avviato dall'Istituto, insieme al gruppo di cooperazione bibliotecaria BESS e finanziato dalla Compagnia di San Paolo, legato alla ricostruzione dell'attività di ricerca nelle scienze sociali in Piemonte: 1955-2004. Lo sviluppo sociale ed economico di Torino e del Piemonte. Un'introduzione bibliografica, <http://elib.bess-piemonte.it>.

una cerimonia nella sede del Consiglio regionale piemontese, alla presenza dei principali rappresentanti istituzionali, in cui il Prof. Enrico Grosso dell'Università di Torino ha tenuto una *lectio magistralis* dal titolo "Le trasformazioni del regionalismo", che ha ripercorso le tappe fondamentali dell'evoluzione dell'ordinamento regionale in Italia mettendo in luce le sue prospettive alla luce della riforma costituzionale del 2001. La Relazione, che sarà pubblicata a parte, consente di inquadrare l'attività dell'IRES all'interno delle profonde trasformazioni delle istituzioni regionali avvenute nel corso della loro ormai prossima quarantennale vita (1970-2010).

Il 20 giugno 2008, nell'occasione della presentazione della Relazione annuale *Piemonte economico sociale 2007*, l'On. Prof. Franco Bassanini ha tenuto una *lectio magistralis* dal titolo "La forma dello Stato italiano tra regionalismo e federalismo: continuità, discontinuità e le sfide del XXI secolo" che ha ulteriormente approfondito l'analisi delle trasformazioni dell'ordinamento politico italiano.

Nel novembre 2008 la Compagnia di San Paolo, per la ricorrenza del cinquantenario, ha finanziato una borsa di ricerca dell'IRES intitolata a Bruno Ferrero, già Presidente dell'IRES e prematuramente scomparso nel 2006. La borsa, della durata di quindici mesi, è finalizzata all'approfondimento degli effetti redistributivi del federalismo fiscale da un punto di vista spaziale e interpersonale, tema di grande attualità anche alla luce della recente approvazione della legge delega in attuazione dell'art. 119 della costituzione (legge 42/2009) e del rinnovato interesse sui rapporti tra decentramento politico e sviluppo regionale, tema sul quale il nostro Istituto ha una lunga tradizione di ricerca ben documentata all'interno di questa pubblicazione.

Infine, l'Istituto ha organizzato il 12 e 13 febbraio 2009 a Torino un convegno internazionale dedicato alla rilettura critica dei modelli e dei metodi di analisi delle scienze socioecono-

niche territoriali alla luce dell'evoluzione della società piemontese. Il convegno si è basato su una serie di relazioni predisposte da ricercatori dell'IRES, membri del Comitato scientifico e altri studiosi italiani e stranieri che sono state discusse da esperti esterni in alcune tavole rotonde. Alcuni capitoli di questo volume ripropongono i contenuti delle relazioni presentate al convegno⁸.

Per una storia dell'IRES

Per concludere, ripercorriamo brevemente le tappe salienti della storia istituzionale dell'IRES che sono strettamente legate alla evoluzione delle istituzioni regionali e locali nel nostro paese. Si tratta di una storia che sarebbe più interessante rivisitare, al di là del mero dato cronologico, al fine di offrire un significativo spaccato dell'evoluzione dei rapporti tra ricerca, politica e amministrazione in Piemonte nel campo delle scienze sociali applicate nell'arco di mezzo secolo. Va però al di là dello scopo di questo lavoro l'approfondimento di questi aspetti e la possibilità di mettere in cantiere una sorta di "ricerca sulla ricerca" resta per adesso solo un auspicio per l'agenda di lavoro del futuro

L'attività di ricerca per la programmazione economica degli enti locali prese avvio in Piemonte nel 1956, ad opera dell'amministrazione provinciale di Torino.

In quell'anno, la seconda Amministrazione provinciale eletta nel dopoguerra creò un "Assessorato al coordinamento di iniziative per lo sviluppo economico-sociale", attribuendolo ad Aldo Valente.

Un gruppo di collaboratori esterni, guidati da Siro Lombardini, realizzò le prime analisi di carattere generale o settoriale accanto a rilevazioni di dati per singole aree sub-provinciali,

⁸ Alcune delle relazioni presentate al convegno sono disponibili sul sito dell'IRES: <http://www.ires.piemonte.it/contributiires50.html>

svoltesi tra l'inizio del 1957 e i primi mesi del 1958 e individuate nei collegi elettorali.

Il Consiglio provinciale di Torino deliberò quindi, il 26 luglio 1957, la costituzione dell'“Istituto Ricerche Economiche-Sociali (IRES)”, aperto all'adesione di altri enti pubblici e privati.

A seguito dell'adesione della Camera di Commercio di Torino, di importanti aziende cittadine e del Comune di Torino, lo Statuto fu integrato con una nuova deliberazione del Consiglio provinciale, adottata il 19 febbraio 1958.

Il successivo 29 aprile questo provvedimento fu approvato dall'organo statale di controllo, presso la locale Prefettura, con una modifica che incluse negli organi del costituendo Istituto anche la Camera di Commercio di Torino, con la quale l'Istituto stesso avrebbe dovuto raccordarsi.

L'atto notarile di costituzione dell'IRES fu sottoscritto il 9 maggio 1958 dalla Provincia e dal Comune di Torino, enti fondatori, ai quali si affiancavano la Camera di Commercio e la Cassa di Risparmio di Torino e, tra gli enti privati, la Fiat, la SIP e l'Olivetti.

Divenne presidente il suo promotore, Aldo Valente, alla cui memoria, appena due mesi dopo, il Consiglio provinciale intitolò l'Istituto.

Giuseppe Grosso resse poi la presidenza per oltre sei anni, nei quali l'IRES si affermò e consolidò. La direzione fu affidata a Siro Lombardini.

L'attività entrò nel 1962 in una seconda fase, per effetto dell'adesione all'IRES di tutte le altre amministrazioni provinciali del Piemonte.

L'IRES, nella seconda metà degli anni sessanta sotto la presidenza di Gianni Oberto, si trovò ad operare in una nuova situazione: lo Stato, nell'intento di dare un'articolazione regionale alla programmazione economica, istituì nel settembre 1964 i Comitati regionali per la programmazione (CRPE): co-

sì l'Istituto divenne l'organo di studio del Comitato, e poi anche dell'analogo Comitato Regionale per la Programmazione Ospedaliera (CRPO), pur proseguendo negli studi per le province del Piemonte, per il Comune di Torino e per altri enti. All'inizio del 1969 la direzione dell'IRES fu affidata ad Angelo Detragiache già coinvolto nel processo costitutivo dell'Istituto e che aveva coadiuvato Siro Lombardini in qualità di vice direttore.

Agli inizi degli anni settanta furono costituite le regioni a statuto ordinario: la Provincia di Torino – che, con il Comune di Torino, l'URPP e altri enti ha avuto il merito di anticipare tale attività – con deliberazione consiliare del 21 aprile 1970, trasferì al Consiglio Regionale la competenza a disporre in ordine a modificazioni allo Statuto dell'IRES affinché la natura, le finalità e le strutture dell'Istituto potessero adeguarsi alla realtà istituzionale che stava per realizzarsi.

Iniziò allora una nuova breve fase di trasformazioni della base istituzionale dell'IRES, i cui organi continuarono in un primo tempo ad essere espressi dalla Provincia di Torino e dagli altri enti aderenti. Dopo le elezioni amministrative del 1970 assunse la presidenza dell'Istituto Elio Borgogno.

La regione iniziò a occuparsi direttamente dell'IRES nel 1971. Il Consiglio regionale, il 3 febbraio 1972, approvò un nuovo Statuto dell'Ente, la cui denominazione fu mutata in "Istituto Ricerche Economico Sociali del Piemonte", e le cui attività divennero funzionali in primo luogo alla regione, che venne a far parte dell'Istituto insieme alla Provincia e al Comune di Torino e alle altre province piemontesi.

Il Consiglio regionale stabilì poi, con provvedimenti legislativi emanati a partire dal 1973, che per gli studi e le ricerche per la formazione di piani regionali, di piani settoriali e di piani per aree sub-regionali la regione si sarebbe valsa dell'IRES stesso.

Dalla fine del 1972 alla fine del 1974, date le trasformazioni in atto, si ritenne di ricorrere a una gestione commissariale regionale dell'IRES, che fu retta per quasi tutto il periodo da Giovanni Prati.

Con legge regionale del 2 settembre 1974, poi integrata, l'IRES divenne ente regionale, dotato di personalità giuridica di diritto pubblico. Fu precisato che il nuovo ente della regione subentrava in ogni rapporto all'IRES preesistente, "rispetto al quale rappresenta continuazione a tutti gli effetti". Tale legge fu poi sostituita dalla legge regionale 12/1985 che regolava compiutamente i rapporti tra Regione Piemonte e IRES specificandone le funzioni di ente strumentale che, come "struttura primaria di ricerca della Regione Piemonte, sviluppa la propria attività in raccordo con le esigenze dell'azione programmatrice e operativa della regione stessa, degli enti locali e degli enti pubblici". In questa fase istituzionale furono presidenti dell'Istituto Giorgio Lombardi, Giuseppe Manfredi, Antonio Berti, Fausto Fiorini e, sino al luglio 1986, Bruno Ferrero. Dal 1986 al 1996 fu presidente dell'Istituto Mario Rey.

A partire dal 1977 furono direttori dell'IRES: Carlo Beltrame, poi per sei anni Giorgio Brosio e, nel primo semestre del 1986, Giuseppe Bonazzi a cui seguì, sino al febbraio 1997, Andrea Prele.

L'assetto istituzionale dell'IRES trova infine la sua compiuta sistemazione con la legge regionale 43/1991 che formalmente costituì il "nuovo" Istituto di Ricerche Economico Sociali del Piemonte come ente che svolge attività di ricerca a supporto dell'attività di programmazione della regione anche in collaborazione con gli enti locali piemontesi. La costituzione formale di un nuovo Istituto che subentrava all'Istituto di eguale denominazione regolato dalla precedente legge fu di fatto resa necessaria per consentire l'inquadramento del personale all'interno del contratto nazionale per i dipendenti

delle regioni a statuto ordinario e la soluzione dei problemi connessi al loro trattamento previdenziale e di quiescenza. Dal 1996 al 2005 furono Presidenti dell'Istituto Nicoletta Casiraghi e Mario Santoro. Dal 2005 è presidente Angelo Pichierri e dal marzo 1997 il direttore è Marcello La Rosa.

Capitolo 1

L'economia regionale negli ultimi trent'anni

*Vittorio Ferrero, Chiara Casalino, Simone Landini,
Santino Piazza*

In questo capitolo si ripercorrono le principali trasformazioni che hanno caratterizzato l'economia regionale negli ultimi trent'anni. Analoghe vicende hanno investito in parallelo le economie avanzate a partire dagli anni ottanta: il periodo in oggetto è stato uno spartiacque per quanto riguarda le dinamiche di funzionamento delle economie e per le politiche economiche che, su scala internazionale, si sono distaccate rispetto ai meccanismi prevalenti fino alla fine degli anni settanta. I tratti salienti del cambiamento a livello macroeconomico sono stati l'affermarsi di una politica dell'offerta, il controllo severo dell'inflazione, la progressiva apertura dei mercati e una crescente finanziarizzazione dell'economia. Due fenomeni, gli ultimi, che hanno subito un'accelerazione eccezionale negli anni a noi più vicini.

L'attuale crisi dell'economia globale e le sue conseguenze sia per gli orientamenti della politica economica sia sul comportamento degli operatori – pur in un quadro di prospettive ancora poco conosciuto e comunque molto incerto – segnerebbero oggi per molti osservatori la fine di quel periodo iniziato all'indomani della seconda crisi petrolifera. Le chiavi di lettura proposte dal presente contributo – la dematurity, il decentramento produttivo, la terziarizzazione, l'internazionalizzazione –, sono delineate attraverso l'analisi dell'attività di ricerca condotta dall'IRES a partire dall'inizio degli anni ottanta.

Introduzione

Vi è una visione pessimistica, che sottolinea come le difficoltà attuali del Piemonte di fronte alle sollecitazioni trasmesse dalle trasformazioni del contesto – da questo punto di vista

non dissimili da quelle dell'Italia – possano essere fatte risalire a origini lontane nel tempo, agli anni settanta o persino alla fine degli anni sessanta. Allora l'esaurimento del boom economico avrebbe messo in evidenza l'incapacità del paese di investire sufficientemente in settori innovativi: la regione avrebbe così sganciato il proprio destino di sviluppo da quello delle economie più avanzate, come Germania e Giappone. Si spiegherebbe così il fatto che il Piemonte non si collochi più nel gruppo delle economie più competitive e di successo a livello mondiale. D'altro canto non si deve dimenticare che il Piemonte si muove pur sempre nel campo delle economie avanzate e, come si vedrà, ha conseguito e mantenuto nel tempo posizioni significative in termini di successo economico e benessere.

Nonostante alcune pessimistiche previsioni, si è dimostrata una capacità di adattamento considerevole nelle congiunture via via prodottesi. Il modello iniziale è stato aggiornato nel corso del tempo e, anticipando alcune considerazioni che seguiranno, si è riusciti a mantenere livelli accettabili di competitività e di benessere economico nel raffronto tanto con il quadro nazionale quanto con quello europeo.

Può essere allora utile fissare a grandi linee quali siano le sollecitazioni di cui si parla.

All'inizio degli anni ottanta l'economia mondiale è appena uscita dalla seconda crisi petrolifera (1979-80). Anche se molto meno intensa della precedente di inizio anni settanta, questa battuta d'arresto proietta nel nuovo decennio una serie di problemi che mettono in difficoltà i meccanismi di sviluppo precedenti. Il periodo seguente registrerà un cambiamento deciso delle politiche economiche che divengono da subito restrittive. Si conclude infatti una fase di politiche ancora di stampo keynesiano e prevalgono nel mondo industrializzato le politiche dell'offerta volte alla modernizzazione degli apparati produttivi e connotate dal prevalere di tendenze

Figura 1 Dinamica del Pil e del Pil per abitante in Piemonte e in Italia (1970 = 100)



liberiste. Inceppato il meccanismo della crescita, i meccanismi distributivi tendono a collocarsi in secondo piano rispetto alla necessità di riavviare la crescita: competitività ed efficienza produttiva divengono preminenti.

In Piemonte il 1980 coincide simbolicamente con una fase di grave difficoltà della Fiat che sboccherà in una durissima vertenza sindacale e nella sua successiva sconfitta. La vertenza Fiat sancirà poi la crisi di competitività dell'apparato produttivo fondato sulla grande impresa.

Il tasso di disoccupazione in Piemonte, già cresciuto nella seconda metà degli anni settanta (circa 5%) continuerà ad aumentare e si riassorbirà nella fase culminante della ripresa solo a fine anni ottanta (ma risalirà nuovamente a seguito della recessione dei primi anni novanta). Le tensioni occupazionali segnano l'agenda delle politiche regionali e connoteranno in senso problematico la regione – in particolare la provincia di Torino – nel panorama delle aree settentrionali. In una tendenza allo “smagrimento” del peso economico della regione, il numero assoluto di occupati subirà una sensibile contrazione proprio a partire dai primi anni ottanta e continuerà a ridursi fino alla ripresa all'inizio del decennio in corso.

In questa prima parte degli anni ottanta il quadro macroeconomico con cui si confronta il Piemonte è contrassegnato da politica monetaria restrittiva ed elevati tassi di interesse. Il forte tasso di inflazione e l'aggancio della lira al sistema di parità semi-rigido dello SME (Sistema Monetario Europeo) comportano una rivalutazione del tasso di cambio reale, che si traduce in difficoltà competitive per le imprese. Una situazione che vede in difficoltà, in prima battuta, le economie aperte caratterizzate da strutture produttive rigide. Il Piemonte, connotato da una struttura industriale basata sulla grande impresa, largamente dipendente dalla domanda estera, subisce contraccolpi negativi importanti.

Figura 2 Dinamica della popolazione e del mercato del lavoro (1970 = 100)



Fonte: ISTAT

Nella seconda metà degli anni ottanta l'economia regionale esce dalla crisi e mette in atto un recupero di competitività nel sistema industriale in un orizzonte di domanda più espansiva, favorita anche da una forte dinamica della spesa pubblica in Italia.

Nel frattempo – verso la metà del decennio ottanta – si ridimensiona la dinamica dell'inflazione, anche grazie al contro shock petrolifero e allo Sme, e si realizza una relativa stabilità dei cambi, limitando i riallineamenti delle parità.

Se l'industria continua a determinare lo sviluppo dell'economia regionale, avendo superato i momenti più difficili e riconquistato vigore, al tempo stesso si delineano processi di diversificazione soprattutto con un'espansione dei servizi, che aumentano il loro peso nell'economia: il terziario esaurisce il suo ruolo determinante nell'assorbire i contraccolpi della crisi industriale e si avvia verso uno sviluppo più autonomo. Si inizia a vedere la sottodotazione di taluni servizi moderni come un fattore inibente dello sviluppo economico generale.

Passata la fase recessiva le imprese si espandono sui mercati esteri, investono, sostituiscono il lavoro con capitale e la produttività dapprima smette di cadere e poi incomincia ad aumentare a ritmi considerevoli.

La ristrutturazione si avvantaggia quindi di un aumento dell'intensità capitalistica nei processi di trasformazione industriale a cui consegue una caduta dell'occupazione, attribuibile al ridimensionamento della grande impresa. Con la conseguenza che tende a ridursi la quota del reddito assegnata ai salari e il problema occupazionale non si risolve.

Si assiste a una massiccia introduzione di tecnologie elettroniche che contaminano le tradizionali tecnologie meccaniche. La struttura industriale diviene più articolata in una tendenza alla diminuzione della dimensione media delle imprese, in quanto le fasi determinanti del cambiamento organizzativo

spingono alla deverticalizzazione, alla scomposizione del ciclo produttivo, all'organizzazione modulare.

Il periodo 1992-1995 segna invece la conclusione della fase espansiva nella quale la regione aveva riconfermato sostanzialmente la vitalità delle sue tradizionali specializzazioni produttive. Ragioni di ordine internazionale e la crescita fuori controllo della spesa pubblica portano alla crisi finanziaria del 1992 e alla crisi della lira del 1995 con l'uscita dallo Sme e la forte svalutazione che ne segue.

È con la crisi del 1992-1993 che matura il declino per alcune grandi imprese regionali, quali Olivetti e il Gruppo Finanziario Tessile, fatto che evidenzia l'erosione del ruolo del Piemonte nel contesto nazionale, la fragilità del sistema economico regionale e le asprezze della transizione a cui è sottoposto.

Inizia il rapido processo di convergenza fissato nel trattato di Maastricht (1996) che trova impegnata la politica economica nel raggiungimento dell'obiettivo della moneta unica. Il Piemonte risulterà in questo periodo la regione a minor tasso di crescita economica a livello nazionale: emerge come le difficoltà di adattamento alle più stringenti condizioni competitive sul mercato interno dipendano da una doppia vulnerabilità che ha colpito in modo particolare il Piemonte rispetto ad altre regioni, per la sua particolare specializzazione produttiva e per la relativa dotazione di fattori competitivi sui quali si basa.

Sarebbe soprattutto la competizione "dall'alto" nei confronti delle regioni con dotazioni più qualificate (a cui si aggiunge comunque quella dal "basso", nei confronti dei paesi emergenti) a determinare le difficoltà differenziali del Piemonte in questa fase. Il sistema regionale non avrebbe giocato appieno sul terreno che era stato fino ad allora vincente per molte produzioni del Made in Italy. Si erano realizzate quote di mercato con l'introduzione di maggior contenuto immate-

riale nei prodotti, il rafforzamento delle reti distributive, l'acquisizione di vantaggi di costo attraverso mirate ma importanti delocalizzazioni produttive, l'outsourcing internazionale di fasi produttive. Le difficoltà sembrano persistere anche nella prima parte degli anni duemila, ingenerando una preoccupante stagnazione dell'economia piemontese.

Le trasformazioni sopra delineate possono essere viste in maggior dettaglio isolando alcuni fattori di cambiamento che individuano altrettanti piani di analisi delle trasformazioni avvenute nell'economia piemontese negli ultimi trent'anni, sulle quali si è articolata l'attività di ricerca e interpretazione dell'IRES e le sue proposte di policy: la *dematurity*, il decentramento produttivo, la terziarizzazione, l'internazionalizzazione.

Dalla “dematurity” all'economia della conoscenza

Negli anni ottanta sarà l'idea della *dematurity* a divenire la strategia da perseguire per rimettere in pista l'economia regionale nel quadro del nuovo ambiente competitivo internazionale. Una ipotesi di ridefinizione di un sistema economico fino ad allora basato su relazioni produttive di tipo fordista, attraverso la rivitalizzazione nel ciclo di vita delle produzioni tradizionali (mature), che consenta di mantenere competitive le attività storicamente localizzate nella regione attraverso innovazioni di prodotto, nei processi produttivi, nell'organizzazione e nelle relazioni con il mercato. Le trasformazioni che sollecitano il cambiamento si riferiscono prioritariamente a modificazioni della domanda, non solo a scala internazionale, ma anche di quella finale espressa dalla società regionale, modificazioni dovute ai cambiamenti nei gusti dei consumatori in seguito all'evoluzione nella sfera socioculturale (che determina reddito crescente, sofisticazione dei consumi, trasformazioni demografiche che portano nuovi bisogni).

Il riferimento è al ciclo di vita del prodotto, una teoria che verrà successivamente rivista, perlomeno per quanto riguar-

da la sua eccessiva linearità, per interpretare la più recente fase di globalizzazione, ma che ha mantenuto una valenza esplicativa del ruolo della regione all'interno della divisione internazionale del lavoro. Spesso ricorrerà la considerazione del contesto competitivo del Piemonte, regione aperta e orientata all'export, per la quale i problemi relativi alla collocazione internazionale divengono essenziali per garantire i livelli di benessere. Allora questo approccio, conformemente alle teorie regionali prevalenti all'epoca mutate da quella del commercio internazionale, riceverà rilevante attenzione nell'analisi dell'IRES.

L'ipotesi della *dematurity* ha come punto di partenza, non casuale per lo studio del sistema produttivo piemontese, le vicende dell'industria automobilistica (Enrietti et al. 1987). L'interrogativo che ci si pone è quale possa essere, all'indomani della crisi petrolifera, il futuro di un prodotto considerato maturo come l'automobile, in sostanza definito nei suoi elementi tecnologici fondamentali, connotato dalla saturazione dei mercati di sbocco e per ciò stesso dalla loro instabilità e dal peso limitato dei fattori tecnologici nel guidare la dinamica competitiva del settore. La teoria del ciclo di vita del prodotto prediceva un futuro dell'auto destinato alla standardizzazione produttiva (*world car*) e allo spostamento della produzione nei paesi in via di sviluppo, dove minori erano i costi del lavoro e si poteva prospettare una domanda in forte espansione. L'analisi di questo settore dimostrò come alcuni di questi assunti non fossero confermati dall'evoluzione successiva: non vi fu convergenza verso modelli uniformi di domanda, ma piuttosto l'adattamento del prodotto alle specificità dei diversi mercati, così come perdeva corpo anche l'ipotesi di staticità tecnologica, a causa del peso crescente dell'elettronica nei processi e nei prodotti, del ricorso a nuovi materiali, della necessità di migliorare le prestazioni e i consumi. Differenziazione della gamma, flessibilità dei processi

produttivi e globalizzazione nella gestione dei mercati furono le strategie messe in atto dalle case automobilistiche per rilanciare un prodotto maturo. Questo processo di dinamizzazione (rivitalizzazione sotto il profilo della differenziazione del prodotto invece che standardizzazione, innovazione tecnologica in prodotti maturi, flessibilizzazione dei processi produttivi attraverso l'innovazione organizzativa in opposizione al modello tradizionale "fordista" tanto nel sistema di produzione che di relazione con il mercato e i consumatori) tenderà ad essere considerato la linea evolutiva di successo con la quale l'IRES guarderà alle strategie di riposizionamento non solo del comparto automobilistico, ma di numerosi settori regionali (Buran et al. 1992).

Si riteneva che questa fosse la strada per consentire la permanenza di industrie mature in un'area avanzata quale il Piemonte, mentre si affacciavano nuovi concorrenti e incombeva l'aumento della competizione in importanti settori per l'economia del Piemonte: ricordiamo la prospettiva di accordo Multifibre che rimuoverà le barriere nel settore tessile e nell'abbigliamento, il completamento del Mercato unico europeo per il 1992, la crescente concorrenza dei produttori di auto e tessili coreani. Questa concezione riemergerà con connotazioni in parte diverse a partire dagli anni novanta, quando il ricorrente richiamo alla necessità dell'"aggiornamento delle competenze" si incanalerà nella transizione verso la "economia della conoscenza" sancita dalla strategia di Lisbona, che l'IRES articolerà anche come sviluppo "in qualità". Ciò avverrà in un contesto internazionale ben più aperto di un tempo, sia per l'integrazione europea sia per la accelerazione dell'internazionalizzazione ("globalizzazione") che hanno inasprito la competizione da parte delle economie emergenti (BRIC) anche su produzioni con elevato livello qualitativo. Si metteva così in discussione l'efficacia di ulteriori spostamenti lungo la curva del ciclo di vita del prodotto e si adombrava un giu-

dizio ancora più radicale circa l'inadeguatezza del portafoglio delle specializzazioni produttive esistenti.

L'approccio concettuale tenderà allora a una maggior considerazione dei fattori endogeni dello sviluppo, nel quale accanto alle categoria del "progresso tecnico" verranno presi in considerazione elementi quali la dotazione di capitale umano e il capitale organizzativo, sociale e relazionale.

Se inizialmente il focus era posto sulla rivitalizzazione del Piemonte della tradizione (auto, tessile, meccatronica) l'IRES preferiva identificare le potenzialità di crescita regionale attraverso l'approfondimento di quelle specializzazioni che "allargano il mercato", intese come opportunità di sviluppo estensivo di nuovi mercati grazie alla domanda di nuove funzioni e consumi legati a una società evoluta.

Così l'informatica viene vista non solo come funzione necessaria a irrobustire e aggiornare (rivitalizzare) il tessuto produttivo tradizionale, ma come settore capace di autonomo sviluppo, per creare nuovi ceppi produttivi più consoni al rango di una regione che deve rimanere nel gruppo di testa delle regioni dei paesi avanzati (Buran et al. 1989). In questo senso, si possono citare le ricerche sull'industria della protezione ambientale (Ferrero, Maggi 1995) o sull'industria culturale (Lanzetti et al. 1989). Con il passare del tempo la visione "industrialista" verrà progressivamente affiancata da una visione maggiormente basata sullo sviluppo di settori legati alla cura della società, nel quadro delle dinamiche della terziarizzazione di cui si parlerà in seguito. Le prospettive economiche lungo questa duplice linea evolutiva sono ben delineate nella prima Relazione di scenario dell'IRES, nella quale le tendenze polarizzanti, insite nel binomio competizione internazionale e sviluppo dell'eccellenza tecnologica, vengono messe direttamente a confronto con le prospettive di uno sviluppo più equilibrato che garantisca una maggior coesione sociale e l'impiego delle risorse effettivamente disponi-

bili a livello regionale. Non dimentichiamo che il modello Piemonte (che si ravvisava “intensivo” e “selettivo” rispetto all’utilizzo delle risorse economiche e sociali di cui dispone) produceva in quegli anni sacche di esclusione visibili negli elevati tassi di disoccupazione, soprattutto laddove il modello fordista era stato più pervasivo, come nell’area metropolitana torinese (IRES 1993).

Dalla tecnologia “avanzata” al sistema innovativo regionale

In questo contesto il potenziale tecnologico sedimentato nella regione è stato ritenuto un fattore rilevante. Le proposte miranti a uno sviluppo degli asset tecnologici di cui il Piemonte dispone cercano di far leva, in una situazione di ridimensionamento del ruolo trainante della grande impresa, sui vantaggi (effettivi e potenziali) del territorio: la proposta di distretto tecnologico (Tecnocity) puntava a innestare nei settori tradizionali della meccanica, nei quali le competenze regionali hanno un cospicuo punto di forza, le emergenti (e sempre più dominanti) tecnologie informatiche, nelle quali la regione possedeva e possiede tuttora un nucleo di competenze, sicuramente da aggiornare, ma il cui sviluppo è possibile proprio grazie a un loro innesto nei settori di applicazione. Il potenziale tecnologico, sia sotto il profilo degli input – una elevata spesa in ricerca e sviluppo a confronto delle altre regioni italiane, con un forte peso della componente delle imprese rispetto a quella pubblica – sia sul lato dell’output – in termini di saldo regionale della bilancia tecnologica largamente attivo, livello tecnologico delle produzioni/esportazioni, capacità di brevettazione – pone la regione in una situazione di vantaggio, facendone una sorta di campione nazionale nell’ambito della ricerca e sviluppo, pur dovendosi rimarcare la distanza rispetto alle più avanzate regioni europee (Antonelli 1990).

Nel corso degli anni novanta, successivi sviluppi nelle determinanti dello sviluppo, nelle tecnologie (modi di produzione flessibili), nella crisi delle grandi imprese piemontesi anche nei settori più innovativi (Olivetti), causeranno un certo appannamento del primato regionale con una tendenziale convergenza verso altre regioni evidenziata dalla stagnazione degli indicatori di spesa in R&S in Piemonte a confronto del più rapido sviluppo di tale voce in altri contesti. Il problema diverrà quello del passaggio dai grandi centri di ricerca privati, in ridimensionamento o in dismissione, a un paradigma tecnologico che vede privilegiare l'innovazione diffusa e una maggiore attenzione al trasferimento tecnologico verso le PMI. All'inizio del decennio in corso, la crescente rilevanza della new economy induce a studiare la diffusione delle reti infrastrutturali di telecomunicazione nella regione e a misurare l'impatto delle nuove tecnologie sullo sviluppo economico regionale, attività dell'IRES che sfoceranno nel progetto di Osservatorio ICT. L'adozione e l'implementazione delle nuove tecnologie dell'informazione ha significativi effetti sull'organizzazione delle imprese, sull'architettura del processo di produzione, sulla produttività e l'output: politiche atte alla diffusione dell'emergente sistema tecnologico (ICT) potrebbero agevolare la transizione del sistema regionale verso un nuovo regime di accumulazione (Antonelli 1996).

Vi sono due aspetti da evidenziare nel percorso che segna la crescente attenzione dell'IRES per la diffusione dell'innovazione tecnologica nell'economia regionale.

In primo luogo, i cambiamenti dei fattori competitivi nel sistema produttivo, segnando il passaggio dalle competenze (mono)settoriali alla diversificazione, costituiscono un elemento di successo delle economie regionali. Le nuove tecnologie consentono e favoriscono complementarità e ibridazioni fra diversi settori, permettono nuove modalità di trasferimento e diffusione tecnologica, mentre il ruolo della doman-

da a livello locale e la disponibilità di fattori produttivi e relazioni economiche attivabili nel contesto locale rendono strategico lo sviluppo di cluster territoriali. Non si tratta solo di valorizzare le relazioni insite nel capitale sociale sedimentato nell'organizzazione di un territorio, ma di attivare la costruzione di un clima collaborativo fra attori (economie di localizzazione vs economie di urbanizzazione). Senza tralasciare che le competenze monotematiche erano causa di rigidità nei processi di trasformazione e origine di una dipendenza dal percorso passato (path dependency) che costituiva una indubbia debolezza capace di rallentare i processi di adattamento del sistema produttivo regionale. A maggior ragione quando l'adattamento (la stessa sostenibilità dello sviluppo) diviene un imperativo ancor più impellente di fronte alla globalizzazione, che tende a disarticolare i processi produttivi e a svincolare le imprese dal tessuto locale in un contesto di ampliamento sia delle catene di fornitura dei fattori produttivi sia dei mercati di riferimento.

In secondo luogo, l'innovazione tende a divenire multidimensionale, ossia non più solo "tecnologica", ma anche organizzativa e di mercato, coinvolgendo le fasi di ideazione e di concezione del prodotto, la sua tutela, la commercializzazione e l'assistenza post vendita, fasi dove complessivamente tendono a concentrarsi le economie di scala – non più limitate al solo processo di trasformazione manifatturiera – e dove quindi il sistema produttivo regionale deve arrivare a presentarsi adeguatamente attrezzato.

All'inizio degli anni duemila, le elaborazioni di scenario dell'IRES propongono tre ipotesi sui possibili esiti dell'evoluzione regionale, accomunate dal deciso affievolimento di settori dominanti, in una prospettiva di economia di varietà, articolata in una pluralità di attività territorialmente radicate.

Si individua un'ipotesi di "tradizione industriale" che ribadisce la centralità dei settori che sono stati storicamente assi

portanti dello sviluppo economico piemontese, con il mantenimento in regione di una considerevole base produttiva manifatturiera, ora però irrobustita dalla razionalizzazione dei processi produttivi e dalla flessibilità nell'uso dei fattori: ipotesi più realisticamente declinabile in termini di rafforzamento regionale delle relative funzioni terziarie e di elevato livello tecnologico.

Una seconda ipotesi, la “neo-industria”, prevede l'affermazione di attività finalizzate a produzioni industriali di qualità e di specializzazione o ad alto contenuto scientifico, capaci di inserirsi in modo sempre più strutturato nei mercati mondiali, grazie a più incisive politiche di internazionalizzazione commerciale e produttiva, a strategie di qualificazione e innovazione e allo sviluppo di attività di servizio funzionali. Infine, l'ipotesi “post-industriale” si fonda sulla capacità di sviluppare un ampio ventaglio di attività terziarie, finora complementari alla produzione industriale o alle esigenze delle famiglie piemontesi, per diventare meno dipendenti dal mercato locale e al contempo intercettare una domanda almeno estesa alla scala nazionale (Lanzetti 2005).

La crisi della grande impresa: dal decentramento produttivo al successo delle medie imprese

Un ulteriore profilo di osservazione dell'economia regionale si focalizza sull'evoluzione dell'organizzazione della produzione. La deverticalizzazione della grande impresa e la stagione del decentramento produttivo hanno per taluni rappresentato una risposta “di corto respiro”, una strategia che per diminuire i costi finiva per riprodurre o esaltare debolezze del sistema produttivo già presenti a livello nazionale, mostrandosi così nel lungo periodo non priva di elementi di miopia.

Le ricerche dell'IRES, con una certa capacità anticipatoria, hanno sottolineato però anche i limiti di una concezione del

fenomeno del decentramento produttivo meramente inteso come riacquisizione del controllo dei costi da parte della grande impresa attraverso vantaggi “gerarchici” rispetto alle piccole imprese, per auspicare, invece, nuove relazioni sistemiche fra le imprese volte alla realizzazione di vantaggi competitivi dinamici.

Nelle analisi dell’IRES si può cogliere una visione di quei processi, partiti già negli anni ottanta, con un’attenzione crescente verso la filiera come nodo portante della struttura industriale, interessante per valutare la dislocazione del valore delle produzioni a livello territoriale.

A questo proposito, si richiamano i lavori che hanno come interesse la riorganizzazione di settori e filiere, il ricorso da parte delle imprese a funzioni esterne e, più recentemente, le dinamiche dell’outsourcing, la tematizzazione dei costi di transazione nella condotta e nella performance delle imprese, con ricerche applicate che potremmo definire di frontiera e sicuramente rilevanti per le politiche industriali (Ferrero 1991; Enrietti 2001; Lanzetti 2004).

Entro questo quadro di riflessione si colloca la questione dimensionale delle imprese, che conduce a una maggior attenzione verso il mondo delle PMI, dal cui comparto proviene del resto una parte rilevante delle dinamiche evolutive del sistema regionale; al tempo stesso se ne riconoscerà il potenziale svantaggio competitivo (divenuto ormai, secondo alcuni, uno dei principali fattori esplicativi delle scarse performance del sistema nazionale) che potrà essere superato solo dall’irrobustimento del nucleo delle medie imprese dinamiche.

La rilevanza che assume la piccola impresa trova fondamento in una duplice prospettiva. In primo luogo, la loro struttura imprenditoriale è significativamente variegata: il successo della terza Italia e delle PMI fa emergere nuovi paradigmi industriali di successo. In secondo luogo, non si deve dimenticare il contributo dato dal rafforzamento della politica indu-

storiale regionale nel quadro degli orientamenti comunitari e della disciplina degli aiuti di Stato, che circoscrivono infatti la loro applicazione a favore delle PMI.

Un ulteriore cambiamento nella struttura produttiva regionale, connesso al processo di terziarizzazione di cui si parlerà fra poco, si deve alla progressiva tendenza all'outsourcing che ha caratterizzato il decennio trascorso.

Con gli anni novanta, il sistema imprenditoriale segnala come elementi di rottura la riduzione della redditività dei prodotti esistenti, la necessità del costante rinnovo dell'offerta di prodotti e servizi, e la strategia di ingresso su nuovi mercati. Tutto ciò comporta la crescita del fabbisogno di capitali e l'enfasi sulla centralità della redditività del capitale investito, con in primo piano l'obiettivo della creazione del valore (dell'impresa per gli azionisti) ampliando il divario positivo fra il risultato operativo e il costo del capitale investito.

Le imprese sono tentate di limitare selettivamente il proprio core business ricercando i livelli di eccellenza per ogni funzione aziendale, eccellenza a sua volta individuabile all'interno dell'impresa, ma anche presso i fornitori e, al limite, la concorrenza. In questo contesto si inserisce la strategia dell'outsourcing, che permette di intervenire tanto sul versante dei costi quanto su quello del capitale investito. In altre parole, si accentua la tendenza alla terziarizzazione delle produzioni manifatturiere.

Le linee di cambiamento delineate portano il Piemonte a ritrovarsi con una struttura produttiva "a clessidra", dove a un nucleo consistente di grandi imprese si contrappone un consistente agglomerato di piccole imprese e di lavoro autonomo, mentre contenuto appare il segmento della media impresa – il quarto capitalismo, in altre realtà regionali considerato il segmento su cui puntare per lo sviluppo del sistema nella competizione internazionale perché in grado di determinare effetti di trascinarsi sul tessuto locale (CSS 2007).

Tabella 1 Imprese per classe dimensionale in Piemonte (valori assoluti e percentuali)

| | Imprese 1981 | Imprese 1991 | Imprese 2001 | Addetti 1981 | Addetti 1991 | Addetti 2001 |
|---------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 1-5 | 222.741 | 238.470 | 297.060 | 399.364 | 434.419 | 487.848 |
| 6-9 | 12.858 | 14.866 | 14.928 | 91.931 | 106.551 | 106.703 |
| 10-49 | 11.988 | 13.812 | 14.514 | 216.640 | 249.739 | 261.796 |
| 50-249 | 1.766 | 1.706 | 1.927 | 176.342 | 167.216 | 188.253 |
| 250-500 | 202 | 189 | 201 | 70.272 | 63.867 | 70.055 |
| 500- | 140 | 140 | 166 | 411.765 | 425.899 | 292.604 |
| Totale | 249.695 | 269.183 | 328.796 | 1.366.314 | 1.447.691 | 1.407.259 |
| 1-5 | 89,2 | 88,6 | 90,3 | 29,2 | 30,0 | 34,7 |
| 6-9 | 5,1 | 5,5 | 4,5 | 6,7 | 7,4 | 7,6 |
| 10-49 | 4,8 | 5,1 | 4,4 | 15,9 | 17,3 | 18,6 |
| 50-249 | 0,7 | 0,6 | 0,6 | 12,9 | 11,6 | 13,4 |
| 250-500 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 5,1 | 4,4 | 5,0 |
| 500- | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 30,1 | 29,4 | 20,8 |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, Censimenti

Se a ciò aggiungiamo la perdita di “centri direzionali” a seguito delle crisi delle grandi imprese piemontesi o alla loro riorganizzazione, non si può non essere concordi su una complessiva diminuzione dello spessore e del ruolo strategico del Piemonte nel contesto italiano.

Dalla manifattura ai servizi

Un asse rilevante delle trasformazioni dell'economia regionale riguarda la terziarizzazione. Le ottiche sotto le quali l'Istituto ha osservato il processo sono state molteplici: dal ruolo dei servizi come settore spugna nel corso degli anni settanta, residuale rispetto alle dinamiche dello sviluppo industriale e in pura ottica di servizio rispetto a quest'ultimo – come si trattasse di funzioni ancillari alla produzione industriale ovvero di strumento di soddisfazione dei bisogni sociali indotti dallo sviluppo dei settori trainanti dell'economia – a una loro considerazione, all'inizio dell'ultimo trentennio, in quanto veri e propri settori produttivi. Questo cambio di visuale si è sviluppato secondo due percorsi analitici: in primo luogo considerando l'accentuazione della divisione del lavoro, per cui alcune funzioni sussidiarie della produzione vengono a configurarsi come autonome “industrie” secondo un processo di specifica strutturazione organizzativa (ad esempio l'industria delle ricerche, l'informatica, il marketing, l'engineering, ognuna difatti oggetto ricerche settoriali dell'IRES). In questa accezione non stupisce che la terziarizzazione sia vista per molto tempo come sviluppo del “terziario avanzato”, vettore portante di qualificazione del sistema industriale regionale. In questo senso, la “terziarizzazione” si rivela il necessario prolungamento (complemento) dell'attività manifatturiera. Fino a divenire, con i processi di internazionalizzazione e concentrazione della grande distribuzione moderna dalla seconda metà degli anni novanta, un elemento di guida dei consumi. La rilevanza che le funzioni di consumo tendono ad

avere in mercati sempre più saturi avvantaggia le componenti di filiera che controllano le relazioni con il mercato mentre la complementarità tra le diverse fasi del processo produttivo muta in maniera significativa, a partire dalla seconda metà degli anni novanta, i rapporti fra produttori e distributori a vantaggio di questi ultimi.

Per un altro aspetto, lo sviluppo di attività immateriali consegue al divenire più complesso della società: fenomeni come il miglioramento delle condizioni materiali e di istruzione, l'ageing, diverranno vettori di un orientamento terziario dei consumi.

La terziarizzazione inoltre riflette la diffusione nel mercato dell'economia "materiale", che si incarica di inserire nella contabilità economica "misurata dalle statistiche" categorie che vanno a rappresentare le quote crescenti di funzioni organizzate in autonome unità e settori produttivi.

Lo sviluppo dei servizi per il sistema produttivo diventerà termometro dei successi della trasformazione dell'industria regionale e sarà parte determinante del processo di diversificazione della struttura produttiva e di convergenza verso il nord-ovest nel suo complesso del sistema piemontese, in un processo di crescente assimilazione delle specificità del Piemonte (in gran parte ascrivibili alle peculiarità della provincia di Torino) rispetto alle caratteristiche delle regioni settentrionali.

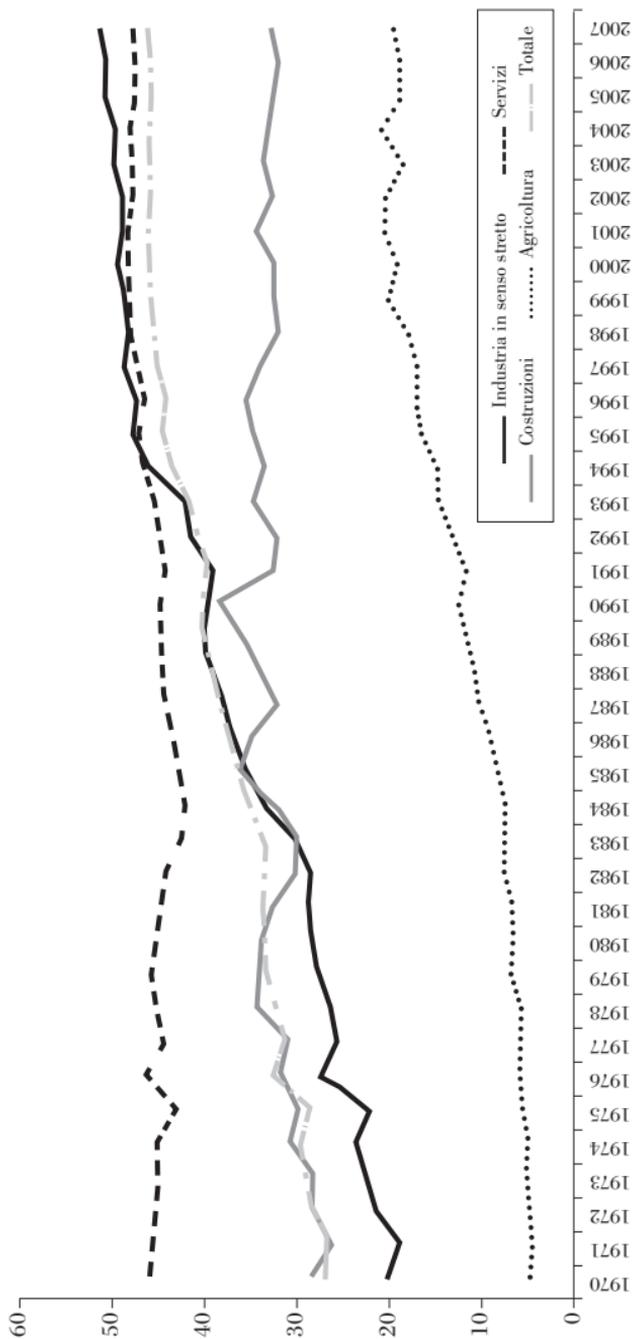
Due aspetti controversi, peraltro, animeranno la considerazione delle dinamiche della terziarizzazione. Da un lato, lo sviluppo dei servizi potrebbe incidere sullo sviluppo economico regionale con possibili effetti sfavorevoli sulla dinamica della produttività, dall'altro potrebbe ripercuotersi sfavorevolmente sull'organizzazione della società in generale, e sull'uso del tempo in particolare, costituendo così un esplicito freno allo sviluppo delle attività terziarie stesse.

Per quanto riguarda il primo aspetto, un'interpretazione consolidata spiega il peso crescente dei servizi nell'economia pro-

prio a causa del loro essere un settore “stagnante”, ossia a debole crescita della produttività. In realtà le ragioni dell’aumento di peso del terziario nelle economie avanzate si devono anche a fattori quali l’elevata elasticità al reddito di alcuni servizi, gli sviluppi nella struttura demografica, la conseguente estensione delle prestazioni del welfare state attraverso la fornitura di servizi pubblici, l’utilizzo di molti servizi come beni intermedi nei processi produttivi – in questo senso la terziarizzazione non significa in alcun modo deindustrializzazione. Inoltre, se una minor intensità di capitale nella produzione di servizi può risultare causa intrinseca di una debole dinamica della produttività per addetto, questo non è vero per tutto il terziario, che in numerosi casi ha invece fatto rilevare significativi aumenti di progresso tecnico incorporato. Del resto, la minor intensità capitalistica tipica di molte attività terziarie non giustifica quello che potrebbe essere visto come il maggior svantaggio della bassa produttività del lavoro, cioè la fissazione di una bassa remunerazione del lavoro, che al contrario spesso è più elevata nei servizi, specie laddove le qualificazioni richieste superano nettamente quelle del settore manifatturiero.

In sostanza, un’attenta analisi suggerisce di non considerare in modo disgiunto la manifattura dal terziario, e di apprezzarne la crescente integrazione (in una tendenza alla terziarizzazione della manifattura, all’industrializzazione di numerose specializzazioni terziarie, in altre parole al mutamento nella logica produttiva col passaggio da produzioni di massa a produzioni personalizzate). Appare rilevante da questo punto di vista il ruolo della regolazione dei mercati, che deve puntare a scalfire le posizioni di rendita di settori terziari poco esposti alla concorrenza internazionale e di fatto poco concorrenziali, per l’effetto che ciò può avere sul sistema economico complessivo in termini di maggior offerta, competitività e crescita.

Figura 3 Dinamica della produttività (valore aggiunto a prezzi 2000 per unità di lavoro)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT e Prometeia

Negli Scenari IRES del 2004 l'ipotesi delle "maturità creative", uno dei possibili motori dello sviluppo regionale, vedrà fra i settori chiave i servizi per l'assistenza, la sanità, il turismo, la formazione, l'economia del gusto, la cultura. Le logiche che guidano le dinamiche evolutive di questi settori (ricerca di auto sostenibilità, valorizzazione del consumo locale, creatività diffusa, integrazione territoriale locale, richiesta di politiche di regolazione e coesione) iniziano a interagire con quelle che informano i comportamenti degli attori e delle politiche nei settori aperti alla competizione internazionale: si coglie l'interdipendenza fra i due blocchi di attività e se ne percepisce la necessità di integrazione (Buran 2005).

Piemonte internazionale

Un ulteriore profilo di analisi si riferisce alla collocazione internazionale del Piemonte, che ha costituito tradizionalmente una regione con elevata proiezione verso l'esterno. Le esportazioni hanno svolto un ruolo importante nella domanda globale del sistema regionale, tanto da evocare paragoni fra l'economia piemontese e quella tedesca (anche per le caratteristiche merceologiche delle esportazioni, concentrate nei settori dei beni di consumo durevole e beni di investimento). La proiezione internazionale ha riguardato le relazioni commerciali, ma anche gli investimenti diretti, gli scambi di tecnologie e di servizi qualificati connessi alle operazioni delle imprese maggiori in ambito internazionale.

La tematica dell'internazionalizzazione nelle analisi dell'IRES ha colto le trasformazioni del quadro di riferimento entro il quale tanto le imprese quanto la società piemontese si sono trovate ad operare, tenendo al contempo conto delle pressioni al cambiamento che questo processo ha via via comportato, nel passaggio dalle turbolenze sui mercati in-

Tabella 2 Conto del reddito delle famiglie e istituzioni sociali e private. Valori ai prezzi correnti e composizione percentuale (milioni di euro - milioni di euro lire per gli anni precedenti)

| | 1970 | 1980 | 1990 | 1995 | 2000 | 2004 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Piemonte | | | | | | |
| Redditi da lavoro dipendente | 59,8 | 61,1 | 53,6 | 53,9 | 57,4 | 57,3 |
| Risultato lordo di gestione e reddito misto lordo | 21,1 | 26,7 | 25,5 | 29,4 | 30,8 | 31,8 |
| Redditi da capitale netti | 29,3 | 28,6 | 37,3 | 32,1 | 26,2 | 22,3 |
| Imposte correnti | -4,7 | -10,0 | -14,1 | -15,9 | -18,4 | -16,0 |
| Contributi sociali netti | -20,5 | -22,6 | -21,4 | -23,4 | -22,3 | -22,4 |
| Prestazioni sociali nette e altri trasferimenti netti | 15,1 | 16,2 | 19,2 | 24,0 | 26,2 | 27,1 |
| Reddito disponibile lordo | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Italia | | | | | | |
| Redditi da lavoro dipendente | 59,2 | 60,9 | 57,1 | 55,2 | 56,7 | 57,6 |
| Risultato lordo di gestione e reddito misto lordo | 26,5 | 27,7 | 28,9 | 29,9 | 31,8 | 32,4 |
| Redditi da capitale netti | 22,3 | 24,1 | 27,7 | 28,1 | 24,0 | 20,6 |
| Imposte correnti | -4,7 | -9,8 | -13,8 | -14,8 | -17,2 | -15,6 |
| Contributi sociali netti | -20,0 | -20,9 | -21,6 | -22,5 | -21,0 | -21,3 |
| Prestazioni sociali nette e altri trasferimenti netti | 16,7 | 18,1 | 21,7 | 24,1 | 25,7 | 26,4 |
| Reddito disponibile lordo | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: elaborazione su dati ISTAT e Prometeia

Figura 4 Esportazioni/Pil (valori %)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

ternazionali – in seguito alle crisi della grande impresa – all'affacciarsi di concorrenti nei paesi emergenti asiatici e all'espandersi di nuovi mercati nell'America Latina, fino ad arrivare all'ampliamento del mercato interno europeo (1992). Infine, negli anni novanta l'ulteriore spinta alla globalizzazione e l'allargamento a est in ambito europeo segneranno il passaggio a un'attenzione alla collocazione internazionale del Piemonte in un'ottica sempre meno confinata agli aspetti economici e allargata anche a quelli sociali e culturali.

Nel corso degli anni ottanta l'evoluzione e la ristrutturazione dell'economia mondiale vedono la diffusione delle attività produttive a livello globale ma anche l'aumento dei differenziali di sviluppo tra le grandi aree economiche, parallelamente a una progressiva unificazione dei mercati, attraverso processi di integrazione, omogeneizzazione dei modelli di consumo, convergenza di prodotti e tecnologie. Controllo dei mercati e appropriazione di nuove tecnologie sono le forze sottostanti a questo processo di integrazione. Gli IDE (Investimenti Diretti Esteri) crescono a tassi superiori a quelli del Pil mondiale e del commercio mondiale, mutando in parte origini e destinazioni: benché i mercati emergenti destino crescente interesse da parte delle imprese, sono i mercati sviluppati a determinare intensi fenomeni di IDE incrociati tanto nei settori oligopolistici dominati dalle grandi imprese, quanto in attività specializzate o di nicchia, con un'intensificazione di scambi commerciali e IDE a carattere orizzontale. Nel contesto italiano, il Piemonte risultava fra le realtà più internazionalizzate, pur in un quadro nazionale nel quale (come tuttora) si riscontra un grado di internazionalizzazione generalmente inferiore a quella dei principali paesi industrializzati, e nel quale l'internazionalizzazione attiva è comparativamente meno rilevante di quella passiva (Fornengo 1990). Con l'inizio degli anni ottanta, si assiste a una ripresa dell'attività di investimento sia in entrata che in uscita, seguita al-

la debole crescita che aveva scontato il susseguirsi di crisi e disinvestimenti durante la crisi petrolifera. Ristrutturazione dei grandi gruppi, rafforzamento e stabilità del cambio della lira, riduzione del protezionismo finanziario, sviluppo del mercato mobiliare nazionale ne sono le condizioni sottostanti. Mentre precedentemente gli IDE esteri in ingresso erano motivati dall'opportunità di trasferire unidirezionalmente tecnologie, prodotti e processi non presenti fino ad allora sul mercato interno, d'ora in avanti le imprese estere saranno spinte dalla possibilità di acquisire reti commerciali, marchi e anche know how specifici, in un quadro di maggior complementarità fra IDE attivi e passivi, con la preferenza per l'acquisizione di attività preesistenti piuttosto che *greenfield*. Gli IDE in uscita vedono protagoniste le grandi imprese e si consolidano nei paesi a sviluppo intermedio e nei PVS (paesi in Via di Sviluppo), ma vedono la loro dinamica orientarsi anche verso i mercati sviluppati, con un'accentuata predilezione per l'Europa comunitaria, viste le opportunità offerte dal completamento del mercato unico. Mentre le imprese estere presenti sul territorio costituiscono un insieme articolato e numeroso, ciò non può dirsi per il gruppo delle imprese investitrici all'estero, rappresentato da poche grandi imprese, in una struttura polarizzata fra grandi dimensioni e debolezza delle imprese minori, rimarcando così il dualismo della struttura industriale italiana particolarmente evidente in una regione connotata allora dalla fragilità delle imprese medie. Negli anni si palesa una maggiore complessità e articolazione di modelli e di tipologie di crescita internazionale, con la messa in campo di accordi, partecipazioni minoritarie, joint ventures. Si sviluppano, inoltre, progetti di innovazione congiunta fra imprese nei settori science based e imprese dei settori scale intensive. Gli accordi cooperativi fra imprese divengono importanti per affrontare l'aumento dei rischi e dei costi della ricerca e sviluppo, dato l'accor-

ciarsi del ciclo di vita dei prodotti e la concomitante globalizzazione dei mercati.

Il Piemonte partecipa a questa nuova ondata di internazionalizzazione, di cui sono attori i grandi gruppi e le grandi imprese dei settori a caratterizzazione oligopolistica, attratti anche dalle opportunità di raccogliere capitali sui mercati esteri. Due nuclei fondamentali guidano il processo: le imprese con lunga tradizione di radicamento all'estero sia nei paesi sviluppati che in via di sviluppo (Olivetti, Fiat, Ferrero, Martini&Rossi-Ivlas), e altre nei settori del Made in Italy, di più recente multinazionalizzazione ma meno orientate ai paesi industrializzati (GFT, Miroglio, Zegna). Successivamente si rileverà l'importanza del comparto automobilistico nel determinare l'elevato livello di internazionalizzazione sia attiva che passiva in Piemonte, ma al contempo si osserva (anni novanta) la tendenza alla crescita delle medie multinazionali (Lanzetti, Mutinelli 2000).

Per quanto riguarda gli IDE in entrata, l'integrazione in reti sovranazionali (organizzazioni e reti commerciali) consente di superare i limiti manageriali dell'imprenditoria locale, soprattutto nelle attività distributive. L'intervento delle multinazionali permette di salvaguardare e sviluppare attività industriali collocate in segmenti di mercato dominati da oligopoli internazionali, in un quadro di crescente globalizzazione delle strutture produttive. Fra i fattori localizzativi delle multinazionali in Piemonte si evidenziano le opportunità offerte dal mercato europeo. Il Piemonte, infatti, costituisce una base per servire il mercato italiano, per sviluppare relazioni di prossimità con clienti esteri – meno frequentemente con fornitori – e talvolta, ma in misura crescente nel tempo, come base di esportazione verso gli altri mercati europei. Le motivazioni di acquisizione di vantaggi da costo o tecnologici appariranno invece meno rilevanti (Balçet et al. 1999).

Si metteva in luce come le imprese localizzate in Piemonte avessero caratteristiche di intensità tecnologica, di autonomia decisionale, di apertura commerciale, di intensità delle esportazioni e di connessione con l'ambiente e le istituzioni locali ampiamente variegate. Pertanto, le politiche di attrazione avrebbero dovuto essere selettive rispetto all'obiettivo di valorizzare le potenzialità del Piemonte come piattaforma per i mercati europei, appetibile per imprese con caratteristiche "attivanti", cioè in grado di sviluppare sinergie con il tessuto produttivo regionale. Tale obiettivo sembrava richiedere politiche di comunicazione più che politiche di incentivazione: riflessione che ha in seguito motivato la collaborazione dell'IRES alle operazioni dell'agenzia di attrazione degli investimenti in Piemonte (ITP) sul finire degli anni novanta e nei primi 2000. Nel complesso l'IRES ha offerto una visione proattiva rispetto ai processi di integrazione internazionale, assumendoli come elemento esogeno di sviluppo ma anche come motore ineludibile di cambiamento. Una visione sostanzialmente positiva che riconosce i vantaggi dell'integrazione a scala europea e le opportunità offerte dallo sviluppo dei mercati emergenti: si sostiene la validità di una maggior stabilità economica e dell'adesione sostanziale a una visione più prossima all'economia sociale di mercato rispetto alle visioni liberiste che hanno dominato nei decenni scorsi. L'incitamento a sviluppare politiche industriali di internazionalizzazione attiva si accompagna comunque negli ultimi tempi alla preoccupazione per i possibili effetti negativi sotto il profilo della rottura degli equilibri produttivi a scala locale.

È da ricordare, infine, il ruolo dell'IRES come promotore del rapporto sull'internazionalizzazione, con lo scopo di restituire una visione integrale dell'internazionalizzazione sotto i nuovi profili ravvisabili nel campo delle relazioni economiche, della formazione, della cooperazione internazionale (IRES-Unioncamere Piemonte, anni vari).

La politica industriale e la politica regionale

La politica industriale ha vissuto un profondo cambiamento all'inizio degli anni ottanta. Numerosi fattori, fra i quali il ritmo del cambiamento tecnologico, la crescente apertura dei mercati, la forte eterogeneità delle strategie e delle performance delle imprese, il rafforzarsi dei gruppi di pressione, avevano determinato nel corso del decennio precedente una progressiva inefficacia delle tradizionali politiche di stampo keynesiano nel sostegno della domanda nei paesi industriali avanzati.

La ripresa avviene in un quadro di politiche antinflazionistiche, miranti al controllo degli squilibri nei bilanci pubblici e con misure a livello microeconomico dirette a migliorare il funzionamento dei meccanismi di mercato: le problematiche obiettive sopra citate si intrecciano con l'affermarsi di nuovi assunti teorici e ideologici orientati a rimuovere gli ostacoli all'operare del mercato più che a curare le sue debolezze. Anche l'interesse verso le politiche regionali va diminuendo – fino ad allora esse erano state intese come strumento per favorire lo sviluppo delle aree arretrate all'interno del paese – per lasciare spazio a un orientamento prevalentemente settoriale negli interventi di politica industriale.

Negli anni ottanta ebbe quindi luogo una razionalizzazione in un contesto di politiche monetarie restrittive, di aiuti diretti alle imprese, di ampio utilizzo degli ammortizzatori sociali e di forme di protezione settoriale. Il risultato fu una sostanziale inadeguatezza della politica industriale in Italia, rispetto alla necessità di riallocazione industriale verso settori e produzioni a maggior livello tecnologico, a differenza dei percorsi realizzati in altri contesti avanzati, mentre nel contempo, rispetto a questi ultimi, persistevano ritardi nel campo delle privatizzazioni e della deregolamentazione.

L'esperienza degli anni settanta e ottanta serve a consolidare la consapevolezza dell'inefficacia delle politiche mercantili-

stiche pure, dell'importanza del mercato come efficace strumento di selezione e regolare promozione della dinamica concorrenziale, dell'importanza di intervenire per migliorare l'ambiente in cui le imprese operano (esternalità) con la preferenza per interventi indiretti o automatici (incentivi fiscali) al fine di evitare discriminazioni e superare i problemi di asimmetria informativa.

A partire dalla seconda metà degli anni ottanta, l'integrazione economica e politica europea imprime un nuovo rilievo alla politica industriale nel quale il ruolo statale si ridimensiona a vantaggio degli interventi a scala europea, pur assegnando un ruolo considerevole alla politica regionale. L'atto unico europeo (1987) per il completamento del mercato unico critica l'idea dirigistica di promuovere i campioni nazionali e di proteggere le imprese in difficoltà a favore di politiche di stampo neo-liberista basate su interventi orizzontali (politica dei fattori); il trattato di Maastricht del febbraio 1992 sanciva il principio della sussidiarietà e proponeva un nuovo rilievo alle politiche volte a ridurre i divari regionali. Il rilievo che assume la politica industriale regionale nell'intreccio dei tre livelli – comunitario, nazionale e regionale – appare anche il risultato di un cambiamento di visione delle determinanti dello sviluppo che assegna un ruolo crescente alle politiche territoriali.

Analogamente si afferma la generale condivisione dell'importanza delle politiche di diffusione della modernizzazione e dell'innovazione tecnologica, con la necessità di un loro decentramento.

Peraltro nei primi anni novanta la politica industriale ha un carattere ancora "difensivo": le misure spaziano dall'aiuto alle imprese in crisi con ammortizzatori sociali (CIG e prepensionamenti) che interessano in misura consistente il Piemonte in presenza di crisi settoriali e aziendali (elettronica, auto, tessile), a una politica di trasferimenti alle imprese ancora

generosa. Si tratta di politiche di breve respiro che entreranno velocemente in crisi per i più stretti vincoli di bilancio degli anni successivi e del controllo comunitario sugli aiuti. In un contesto che rendeva, quindi, sempre più onerosa la possibilità di utilizzare il cambio come strumento implicito di politica (complice una struttura industriale caratterizzata da piccole imprese che ingaggiano una competizione prevalentemente basata sui costi), i nuovi tasselli della politica industriale risiedono nell'adeguamento della normativa nazionale agli orientamenti imposti dall'Unione Europea, limitando di fatto l'accesso delle grandi imprese alle agevolazioni, mentre vengono aumentate le risorse a disposizione delle imprese minori. Le politiche industriali possono essere così viste secondo tre nuclei di riferimento: le politiche per il mercato (concorrenza, privatizzazioni, deregolamentazione, efficienza dei mercati finanziari e ristrutturazione finanziaria delle imprese); specifici interventi di politica industriale miranti a trasformare l'intervento straordinario in intervento a sostegno delle aree depresse, delle PMI, dei distretti e dell'innovazione; razionalizzazione e decentramento delle politiche, fase iniziata nel 1997 con i provvedimenti Bassanini, e il passaggio di competenze alle regioni. Ciascuno di questi orientamenti meriterebbe un'articolata discussione: l'elemento da segnalare è, comunque, l'ampliamento del campo d'azione per la politica industriale a scala regionale.

Il passaggio alle regioni di competenze in materia di politica industriale viene visto come la premessa per la sperimentazione di nuovi strumenti, in ciò differenziandosi dall'utilizzo degli strumenti agevolativi tradizionali utilizzati nei provvedimenti nazionali. Un'occasione per superare il tradizionale "welfare per le imprese", basato su sussidi indifferenziati, che ora possono essere correttamente circoscritti a mere esigenze anticicliche, ma non più intesi come misure atte a favorire la trasformazione strutturale del sistema produttivo.

Dunque, si propongono ora incentivi specificamente finalizzati alla modernizzazione e alla qualificazione oltre che alla promozione di esternalità di sistema, e non più incentivi indifferenziati per ampliare il proprio autofinanziamento o per contenere il costo di fattori produttivi tradizionali, evitando così che gli incentivi, o per meglio dire i sussidi, costituiscono un trasferimento netto di risorse dalle imprese in espansione a quelle in crisi o più capaci di voce e di rappresentazione. In altre parole, il sostanziale mutamento dell'ordine di grandezza di risorse e competenze programmabili e gestibili dalla regione in materia di politiche per le imprese, con il trasferimento delle risorse statali a seguito del decentramento, viene a rappresentare il banco di prova per valorizzare quei vantaggi che costituiscono la base razionale per la regionalizzazione degli interventi, ora giustificabili unicamente sulle base delle maggiori conoscenze a livello regionale sulle specificità locali.

La più recente impostazione delle politiche industriali regionali in Piemonte, che rivede le tendenze precedenti, si basa su una maggior selettività nell'orientare l'innovazione con l'obiettivo della qualificazione del sistema produttivo regionale in ambiti ritenuti cruciali per lo sviluppo futuro (soprattutto energie alternative, biomedicale e farmaceutica, chimica verde), in sintonia con le linee comunitarie e nazionali (irrobustimento della funzione universitaria e di ricerca, delle strutture del trasferimento tecnologico, ringiovanimento delle specializzazioni tradizionali, sviluppo di nuove specializzazioni). Si assiste anche a uno sviluppo, in sintonia con le riflessioni in ambito europeo, verso politiche industriali in cui la dimensione territoriale assuma un ruolo essenziale.

La capacità di adattamento flessibile delle imprese non costituisce più garanzia di successo, così come le reti locali di tipo distrettuale vengono disarticolate dalle trasformazioni tecnologiche, dall'irrompere dei produttori low cost e dall'inten-

sificarsi dell'outsourcing internazionale. Allora le politiche industriali devono mirare a svolgere una funzione di connessione fra le risorse del tessuto locale (mercato del lavoro, sistema delle imprese, infrastrutture materiali e immateriali, ecc.) e le imprese più dinamiche inserite in reti globali, per la produzione di beni collettivi locali, per consentire effetti diffusivi favorevoli nel territorio, e, soprattutto, per rafforzare la competitività delle imprese insediate.

In questa prospettiva acquistano rilievo le politiche che forniscono servizi reali (centri servizi, piattaforme, poli di competenza, costruzione di comunità ecc.), e non solo servizi di finanziamento alle imprese, che consentono *in primis* l'accumulazione attraverso investimenti a carattere immateriale o prettamente relazionale.

L'enfasi sulle politiche industriali orientate all'innovazione, ma soprattutto quelle legate alla promozione delle filiere suscettibili di maggior sviluppo prospettico, ha in qualche misura prosciugato il bacino di offerta di politiche generaliste di sostegno agli investimenti delle imprese, soprattutto nei settori tradizionali. L'impatto della crisi in corso riapre in modo drammatico la questione della necessità di sostegno per una larghissima parte del sistema produttivo regionale, composto in larga parte da PMI che operano in settori in evoluzione, ma sostanzialmente tradizionali. Si potrebbe infatti delineare una sorta di selezione avversa che potrebbe colpire le imprese che più si stavano attrezzando per affrontare il nuovo ambiente competitivo, e ora più esposte. La crisi riapre, in altre parole, un dilemma che ha percorso le strategie di politica industriale a livello regionale: se sia opportuno sostenere il sistema esistente nella sua transizione verso nuove configurazioni per via incrementale – rischiando di assecondare processi di path dependance e involontariamente favorire fenomeni di lock-in nello sviluppo regionale (con i connessi problemi di cat-

tura da parte degli incumbent) – oppure puntare su selettività e discontinuità in un’ottica più radicale, a prezzo di una scarsa attenzione alla fragilità degli assi portanti dell’attuale sistema.

Conclusioni

Nelle pagine precedenti si è cercato di illustrare le trasformazioni e i problemi dell’evoluzione del sistema produttivo del Piemonte negli ultimi trent’anni, utilizzando il punto di osservazione costituito dall’attività dell’IRES.

Volendo sintetizzare, si evidenzia come il Piemonte, collocato nel novero delle regioni forti in ambito europeo ma non nel gruppo di testa, abbia mantenuto nel tempo capacità di adattamento e reazione, talvolta a prezzo di persistenti difficoltà dovute al proprio passato fordista, che in diverse occasioni ha reso più difficile approfittare delle nuove condizioni competitive che si venivano delineando.

Ciò non ha impedito che si determinasse una tendenziale perdita di peso dell’economia regionale nel contesto nazionale, associata a una contrazione relativa dei livelli di reddito per abitante. Tuttavia, occorre parimenti rilevare come le ricorrenti ipotesi di declino non abbiano trovato sostanziale riscontro.

In questo contesto è stato avviato un processo di diversificazione e per alcuni aspetti di relativa omologazione delle caratteristiche strutturali rispetto agli altri sistemi produttivi del settentrione. Se si analizzano le dinamiche dell’economia regionale comparate con le altre regioni italiane nel lungo periodo, si evincono alcuni cambiamenti rilevanti nella struttura dell’economia piemontese. Fra questi la dinamica verso la terziarizzazione, la minor dipendenza dall’esterno e il contestuale maggior ruolo della domanda interna, in relazione a una ripartizione delle fonti di reddito che appaiono in misura crescente ottenute tramite trasferimenti.

Il Piemonte si trova oggi in una situazione di trasformazione incompiuta, la cui velocità è stata più volte sopravvalutata e nella quale appare evidente la persistenza di assi portanti dell'economia regionale. Fino a poco fa, prima dell'attuale crisi globale, lo schema di riferimento sul quale fondare la ristrutturazione necessaria a far evolvere in modo sostenibile una regione avanzata come il Piemonte, era la transizione verso un'economia di qualità, attraverso la riqualificazione del tessuto tradizionale e il salto verso la terziarizzazione tanto nell'industria quanto nello sviluppo dei servizi. Negli anni scorsi si erano manifestati segnali di un processo di riqualificazione selettiva del tessuto produttivo regionale sul quale la crisi in corso getta più di un'ombra: una crisi della portata e della durata di quella che si sta sperimentando potrebbe infatti produrre fenomeni di selezione avversa, svantaggiando proprio quelle imprese che più avevano investito nella direzione indicata. Numerosi sono quindi i cambiamenti che verosimilmente caratterizzeranno il panorama del futuro. La maggior semplicità, sobrietà, sostenibilità, recuperabilità richiesta dai consumatori potrà ridimensionare i vantaggi di produzioni di nicchia basate su forte differenziazione ed elevato valore percepito tipico dei beni di lusso (o di alta qualità e reputazione); ne conseguirà una minor possibilità di godere di potere di mercato per le produzioni cui non corrisponda un effettivo valore intrinseco del prodotto, richiedendosi maggior capacità innovativa (di prodotto) e maggiore qualità del capitale umano delle imprese. Queste saranno così spinte a recuperare valore nelle fasi dove maggiormente esso si genera, cioè nella commercializzazione e in genere nelle fasi a valle; al contempo, il protezionismo strisciante imporrà una maggior capacità di ricorrere a reti produttive e distributive nei mercati a maggior espansione e verrà quindi enfatizzata la necessità di aumentare le dimensioni aziendali e di adottare

strutture di governo dell'impresa che superino i ristretti ambiti della conduzione familiare.

In reazione, sarà auspicabile estendere il modello di successo che hanno offerto in questi anni le medie imprese sul piano organizzativo, produttivo e di marketing.

I servizi, che diventeranno parte largamente preponderante della produzione regionale, acquisiranno un ruolo determinante nella capacità di tenuta competitiva del sistema. L'efficienza delle reti (fornitura, logistica, distribuzione) diviene un elemento competitivo essenziale per le imprese, soprattutto dopo una fase nella quale, in seguito alle deverticalizzazioni, molti dei costi relativi a queste funzioni non sono più sotto il controllo dell'impresa. Non da ultimo, ne deriva un ruolo determinante per il loro funzionamento in capo al settore pubblico.

Tabella 3 Addetti alle attività manifatturiere e terziarie. Valori percentuali (1971-2001)

| | Addetti alle unità locali | | | | | Differenza | | |
|---|---------------------------|------|------|------|-----------|------------|-----------|-----------|
| | 1971 | 1981 | 1991 | 2001 | 2001-1971 | 2001-1981 | 2001-1991 | 2001-1991 |
| K - Attività immobiliari, noleggio, informatica, ric. | 1,1 | 2,2 | 5,5 | 11,4 | 10,3 | 9,2 | 6,0 | 6,0 |
| F - Costruzioni | 6,3 | 6,8 | 8,0 | 9,6 | 3,3 | 2,7 | 1,6 | 1,6 |
| J - Intermediazione monetaria e finanziaria | 1,9 | 3,0 | 3,9 | 3,9 | 1,9 | 0,9 | 0,0 | 0,0 |
| H - Alberghi e ristoranti | 2,8 | 3,2 | 3,7 | 4,5 | 1,7 | 1,3 | 0,8 | 0,8 |
| I - Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni | 5,9 | 6,9 | 6,8 | 7,5 | 1,5 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| G - Commercio ingrosso e dettaglio; riparazioni | 17,8 | 18,5 | 20,6 | 19,0 | 1,2 | 0,5 | -1,6 | -1,6 |
| O - Altri servizi pubblici, sociali e personali | 2,3 | 2,5 | 2,8 | 3,0 | 0,6 | 0,5 | 0,2 | 0,2 |
| A - Agricoltura, caccia e silvicoltura | 0,3 | 0,6 | 0,4 | 0,4 | 0,1 | -0,2 | -0,1 | -0,1 |
| DA - Industrie alimentari, bevande e tabacco | 2,9 | 3,2 | 3,3 | 3,0 | 0,1 | -0,2 | -0,3 | -0,3 |
| CA - Estrazione di minerali energetici | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| M - Istruzione | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| B - Pesca, piscicoltura e servizi connessi | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 |

(segue)

(continua)

| | Addetti alle unità locali | | | | | Differenza | | |
|--|---------------------------|------|------|------|-----------|------------|-----------|--|
| | 1971 | 1981 | 1991 | 2001 | 2001-1971 | 2001-1981 | 2001-1991 | |
| DF - Coke, raffinerie di petrolio, ecc. | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | |
| DK - Fabbr. macchine e apparecchi meccanici | 5,7 | 5,4 | 5,2 | 5,6 | -0,1 | 0,2 | 0,4 | |
| CB - Estrazione di minerali non energetici | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | -0,2 | -0,1 | 0,0 | |
| DN - Altre industrie manifatturiere | 1,9 | 1,7 | 1,8 | 1,7 | -0,2 | 0,0 | -0,1 | |
| DE - Fabbr. di pasta-cartà, carta-editoria | 2,4 | 2,4 | 2,1 | 2,0 | -0,4 | -0,4 | -0,1 | |
| DD - Industria del legno e dei prodotti in legno | 1,5 | 1,4 | 1,2 | 1,1 | -0,4 | -0,4 | -0,1 | |
| DC - Industrie conciarie | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,2 | -0,6 | -0,4 | -0,3 | |
| E - Prod. e distr. Energia elettrica, gas e acqua | 1,4 | 1,2 | 1,2 | 0,8 | -0,6 | -0,4 | -0,4 | |
| DH - Fabbr. di articoli in gomma e plastica | 3,2 | 3,2 | 2,3 | 2,6 | -0,6 | -0,6 | 0,2 | |
| DI - Fabbricazione di minerali non metalliferi | 1,8 | 1,5 | 1,2 | 1,1 | -0,7 | -0,4 | -0,1 | |
| DJ - Prodotti in metallo | 8,8 | 9,4 | 7,6 | 7,6 | -1,1 | -1,8 | 0,0 | |

(segue)

(continua)

| | Addetti alle unità locali | | | | | Differenza | | |
|---|---------------------------|-------|-------|-------|-----------|------------|-----------|--|
| | 1971 | 1981 | 1991 | 2001 | 2001-1971 | 2001-1981 | 2001-1991 | |
| DG - Chimica e fibre sintetiche e artificiali | 2,5 | 1,7 | 1,2 | 1,2 | -1,3 | -0,5 | -0,1 | |
| DL - Macchine e apparecchiature elettriche | 5,6 | 5,3 | 4,7 | 3,7 | -1,9 | -1,6 | -1,0 | |
| DB - Industrie tessili e dell'abbigliamento | 10,4 | 8,0 | 6,2 | 4,4 | -6,0 | -3,6 | -1,8 | |
| DM - Fabbricazione di mezzi di trasporto | 12,3 | 10,8 | 9,1 | 5,5 | -6,8 | -5,3 | -3,6 | |
| Totale | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | | | | |

Fonte: elaborazione su dati censuari, ISTAT

Bibliografia

Ricerche IRES

- Enrietti A., Buran P., Fornendo G., Lanzetti R., Volpato G. (1987), *L'industria dell'auto in Piemonte e in Italia*. Torino: IRES
- Lanzetti R., Maggi M., Piperno S. (1989), *Mercurio e le muse: analisi economica del settore dello spettacolo dal vivo in Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier
- Buran P., Lanzetti R., Antonelli C. (1989), *L'industria della ricerca: i produttori di conoscenze tecnologiche per l'innovazione industriale*. Torino: Rosenberg & Sellier
- Fornengo G. (1990), *I collegamenti internazionali dell'industria piemontese*. Torino: IRES (Dossier Piemonte Europa; 1)
- Antonelli C., Lanzetti R. (1990), *Il potenziamento tecnologico piemontese in un'ottica internazionale*. Torino: IRES (Dossier Piemonte Europa; 2)
- Avigdor E., Lanzetti R. (1990), *Problematiche della piccola e media industria nei confronti dell'Europa*. Torino: IRES (Dossier Piemonte Europa; 3)
- Ferrero V., Lanzetti R., Enrietti A. (1991), *Da indotto a sistema: la produzione di componenti nell'industria automobilistica*. Torino: Rosenberg & Sellier
- Buran P., Ferrero V., Volpato G. (1992), *Una trama difficile: strategie di sopravvivenza nel settore del tessile-abbigliamento in una regione avanzata*. Torino: Rosenberg & Sellier
- IRES (1993), *Relazione sulla situazione economica sociale e territoriale del Piemonte 1993*. Torino: Rosenberg & Sellier
- Ferrero V., Maggi M. (1995), *L'industria della protezione ambientale: il caso del Piemonte*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 77)
- Lanzetti R., Antonelli C., Rizzello S. (1996), *Telecomunicazioni e imprese: il caso del Piemonte*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 80)

- Varbella L. (1998), *Vendere per produrre: rapporto sulla distribuzione*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 87)
- Balcet G., Ferlaino F., Lanzetti R. (1999), *Multinazionali in Piemonte: fattori localizzativi, strategie di investimento e impatto regionale*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 89)
- Lanzetti R., Marchionatti R. (2000), *L'internazionalizzazione produttiva dell'industria piemontese*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca: serie "Il federalismo fiscale in Piemonte"; 96)
- Lanzetti R., Mulinelli M. (2000), *L'internazionalizzazione produttiva dell'industria piemontese*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca: serie "Il federalismo fiscale in Piemonte"; 96)
- Enrietti A., Lanzetti R. (2001), *Outsourcing*. Torino: IRES (StrumentIRES; 6)
- Lanzetti R., Marchionatti R. (2002), *La politica industriale tra Europa e regioni: note e riflessioni per il Piemonte*. Torino: IRES (StrumentIRES; 7)
- Lanzetti R. (2004), *I costi di transazione*. Torino: IRES
- Buran P., Lanzetti R. (2005), *Il sistema produttivo*. Torino: IRES (IREScenari; 2004/9)
- Buran P. (2005), *I motori del rilancio*. Torino: IRES (IREScenari; 2004/15)
- IRES-Unioncamere, *Rapporto sull'internazionalizzazione del Piemonte*, anni vari

Altri riferimenti bibliografici

Consiglio italiano per le scienze sociali (CSS) (2007), *Libro bianco per il nord-ovest*. Venezia: Marsilio

Capitolo 2

Dall'industrializzazione dell'agricoltura allo sviluppo rurale

Stefano Aimone

Il definitivo passaggio del Piemonte da società rurale a società industriale e terziaria ha comportato un profondo cambiamento del settore finanziario. Il percorso evolutivo dell'agricoltura e, più in generale, del territorio rurale viene costantemente monitorato dall'IRES nei suoi aspetti produttivi, organizzativi, ambientali e sociali. Altrettanto essenziale si rivela il contributo dato dall'Istituto nella consulenza per la programmazione e la valutazione delle politiche di sviluppo rurale. Oggi, temi emergenti quali le esternalità ambientali e la multifunzionalità dell'agricoltura, la qualità in campo agroalimentare, la sicurezza alimentare, la criticità del legame tra agricoltura energia e ambiente mettono in crisi i tradizionali approcci settoriali e richiedono un rinnovato impegno dell'IRES verso un settore i cui ultimi cinquant'anni di storia possono essere efficacemente sintetizzati, per il Piemonte, nella slogan "fuga dal territorio e ritorno".

1958-88: un accenno ai primi trent'anni

Negli anni sessanta si completa in Piemonte il passaggio da società rurale a società industriale iniziato nel dopoguerra. Sotto l'aspetto demografico e della distribuzione della forza lavoro i cambiamenti sono enormi, in particolare procede l'esodo rurale (soprattutto dalle aree collinari e montane) e, in generale, la fuoriuscita di manodopera dall'agricoltura. Il settore, anche attraverso il sostegno dei Piani Verdi, sostituisce lavoro con capitale (macchinari, fertilizzanti, antiparassitari, ecc.) e avvia un robusto processo di specializzazione e incremento delle rese. Tale evoluzione, tuttavia, è molto differente in base alle caratteri-

stiche strutturali delle aziende (si tentano politiche attive di riordino fondiario) e inoltre emerge come il part time e la pluriattività siano alla base del mantenimento di forme di agricoltura basate su economie familiari integrate, la cui sopravvivenza non deve essere perseguita solo con le politiche agricole ma, in generale, con azioni di sviluppo complessivo dei territori rurali svantaggiati; tale concetto, tuttavia, influenzerà operativamente le politiche rurali solamente parecchi anni dopo.

Negli anni settanta, prendendo atto delle difficoltà di stimolare una rapida evoluzione strutturale delle aziende, si mira a un miglioramento delle tecniche produttive, accompagnato da un'evoluzione dei servizi e delle infrastrutture, modulando gli interventi a scala locale. Prende così il via l'epoca della programmazione zonale che, pur essendo destinata a una sostanziale non attuazione, per molti aspetti pone le basi della programmazione locale integrata oggi tornata in auge. Gli anni settanta sono anche quelli del definitivo trasferimento del sostegno agricolo dallo Stato all'Europa attraverso la Politica Agricola Comune (PAC) e della nascita delle regioni, alle quali spetterà una parte consistente dell'implementazione delle politiche verdi europee.

Lo sviluppo produttivo mette tuttavia in luce i problemi di tipo ambientale causati da processi molto intensivi, da un lato, e dall'abbandono dell'attività agricola, dall'altro. L'agricoltura, inoltre, è ancora studiata come settore a sé, nel senso che non viene rivolto particolare interesse all'aspetto delle connessioni di filiera, tema che emergerà in futuro.

Negli anni ottanta si presenta il problema delle eccedenze produttive stimulate dalla PAC, che darà vita a una serie di riforme delle politiche agricole che giungono sino ai nostri giorni. La coscienza ambientale sempre più diffusa porta alle prime politiche di tipo agroambientale, prima avviate a livello nazionale e regionale e solo nel decennio successivo ri-

prese dalla comunità europea. Inizia anche lo sviluppo dell'agricoltura biologica e, in generale, si diffonde l'idea che la remunerazione dell'agricoltura debba passare non solo attraverso la produttività ma anche, e soprattutto in settori come quello vitivinicolo, tramite una valorizzazione della qualità e della tipicità dei prodotti. Questo cambiamento, che registra un orientamento analogo in corso nella società, pone le basi per le prime politiche di valorizzazione, nelle quali la Regione Piemonte opera spesso pionieristicamente, ad esempio con azioni che si rivolgono al territorio vitivinicolo. Emerge inoltre che la qualità, per essere creata, mantenuta e promossa, richiede molto spesso una migliore integrazione dei vari anelli della filiera, nella quale generalmente l'agricoltura gioca in modo passivo.

Le attività di studio condotte dall'IRES hanno documentato e, non di rado, anticipato l'insorgenza di questi fenomeni, in particolare mettendo in relazione l'agricoltura con le problematiche territoriali, da un lato, e con la più generale evoluzione sociale in corso nel mondo rurale, dall'altro. Un particolare rilievo spetta al filone di studi legato al Piano di sviluppo del Piemonte e ai Piani provinciali (anni sessanta), poi evolutosi nei contributi alla redazione dei Piani agricoli zonali (anni settanta) e nell'analisi a livello comprensoriale (anni ottanta).

Una lettura di sintesi dei fenomeni studiati dall'IRES nel corso del trentennio evidenzia un percorso evolutivo dell'agricoltura che si caratterizza per:

- la drastica riduzione del numero di occupati e delle ore lavorate, accompagnata dalla sostituzione di lavoro con capitale;
- la progressiva, anche se meno intensa rispetto ad altri paesi dell'Ue, evoluzione strutturale che vede ridurre il numero di aziende e aumentarne la dimensione media e la professionalizzazione dei conduttori;

- la crescente specializzazione produttiva, spesso accompagnata dalla maggiore intensività dei processi e dall'emergere delle problematiche di tipo ambientale;
- la difficoltà nello sviluppo di forme associative che permettano di superare la posizione di debolezza delle aziende agricole singole (cooperative e consorzi, organismi di tutela della tipicità, associazioni dei produttori) anche se non mancano casi rilevanti di successo;
- la brusca contrazione dell'attività agricola in alcune aree, spesso congiuntamente a un generale processo di abbandono del territorio, particolarmente nelle zone collinari e montane, anche se nel corso degli anni i processi di valorizzazione della tipicità hanno contribuito a frenare il fenomeno e, in qualche caso, a creare situazioni di ripresa.

Inoltre, gli studi dell'IRES mostrano che, per certi versi paradossalmente, l'agricoltura "marginale", basata sul part time e sulla pluriattività familiare, può essere persistente e non si accompagna in genere a marginalità sociale, salvo situazioni locali di particolare difficoltà complessiva del territorio. Nasce l'idea delle politiche di sviluppo integrato per le aree rurali deboli (dalle quali, dopo il sostanziale abbandono della programmazione zonale, prenderanno forma Leader, l'obiettivo 5b dei fondi strutturali e le attuali politiche rurali) e si prende atto dell'importante funzione di conservazione dell'ambiente e della cultura materiale svolta dall'agricoltura: inizia quindi il riconoscimento delle sue esternalità positive e, in generale, della multifunzionalità agricola, ancora non oggetto di politiche specifiche che si avvieranno negli anni novanta.

1988-2008: gli ultimi vent'anni

Nel corso degli ultimi vent'anni, l'evoluzione dell'agricoltura e, più in generale, del territorio rurale è stata segnata da dinamiche meno impressionanti in termini quantitativi rispetto

al periodo precedente ma assai significative per quanto riguarda gli aspetti di mercato, organizzativi e ambientali. In estrema sintesi, il cambiamento si può “leggere” attraverso alcune chiavi interpretative generali:

- la linea di tensione posta tra la spinta esercitata dalla globalizzazione, da un lato, e il riaffermarsi della dimensione territoriale/locale dell’altro;
- l’evoluzione dei rapporti all’interno del sistema agroalimentare e delle sue filiere, con un progressivo spostamento del peso strategico e del valore aggiunto a favore della fase distributiva;
- l’attenzione dell’opinione pubblica e delle politiche rivolta verso il rapporto tra agricoltura e ambiente, la multifunzionalità e la sicurezza alimentare come elementi di correzione dell’eccessiva intensività delle forme agricole specializzate, da un lato, o dell’abbandono del territorio rurale e montano, dall’altro;
- la profonda evoluzione degli stili di consumo, caratterizzati da una maggiore attenzione verso la salubrità, la sostenibilità e la tipicità, che ha permesso il realizzarsi dell’interessante fenomeno definito “economia del gusto”, così come la diffusione dell’agricoltura biologica.

L’agricoltura, per quanto intrinsecamente legata al “locale” è stato uno dei settori produttivi più esposti alla globalizzazione e ai suoi effetti. La maggior parte delle produzioni agricole sono *commodities* soggette a un’intensa concorrenza basata sul prezzo, in un mercato nel quale i paesi avanzati tentano di assicurarsi posizioni privilegiate ricorrendo a meccanismi di natura protezionistica, mentre quelli meno sviluppati richiedono una maggiore libertà di scambio. In questo senso le politiche, essenzialmente quelle comunitarie, hanno tentato di mutare “pelle” mantenendo adeguati meccanismi di protezione pur migliorando la propria compatibilità con le re-

gole di maggiore apertura. La necessità di questo adeguamento è stato uno dei principali motori delle riforme della PAC del 1992, 1999 e 2003, che hanno progressivamente ridotto gli interventi legati alle produzioni (barriere doganali, prezzi minimi garantiti e ritiro delle produzioni eccedenti, quote produttive) sostituendoli con meccanismi di sostegno diretto al reddito degli agricoltori (il cosiddetto “disaccoppiamento” degli aiuti rispetto alle produzioni) e con maggiori investimenti di tipo strutturale.

Nel frattempo, le iniziative di contenimento delle eccedenze hanno iniziato a mostrare i loro effetti, riducendo la saturazione dei mercati e gli oneri per le casse europee; tuttavia i prezzi dei prodotti agricoli si sono mediamente ridotti, per effetto della competizione globale e del progressivo adattarsi della PAC ai principi del libero scambio.

Gli ultimi vent'anni si caratterizzano per il notevole sviluppo e la rapida evoluzione strutturale della grande distribuzione¹, il soggetto che ha preso saldamente la guida del ciclo produzione-consumo, drenando crescenti quote del valore aggiunto creato lungo la catena agroalimentare. Il Piemonte è una delle regioni italiane nella quale tale fenomeno è stato particolarmente evidente, per effetto dello sbarco in grande stile delle catene francesi che hanno rivoluzionato il panorama commerciale locale. Lo sviluppo della grande distribuzione ha comportato in parallelo profondi cambiamenti nella logistica, depotenziando il ruolo dei mercati all'ingrosso e privilegiando la creazione di canali di fornitura diretti. Questo fenomeno ha influito sensibilmente sui rapporti tra agricoltori e mercato e sulle modalità di valorizzazione del prodotto locale. La qualità, dal punto di vista del rapporto tra la grande

¹ Si ricorda in proposito il filone di studi dell'IRES dedicato al settore distributivo, che ha documentato le principali evoluzioni strutturali e organizzative del comparto.

distribuzione e i suoi fornitori, si esprime infatti soprattutto in termini di conformità e capacità di servizio.

Più in generale, quello dell'integrazione della fase agricola nell'ambito della filiera è uno dei temi più importanti del periodo analizzato. L'integrazione si rende necessaria per ricercare maggiore efficienza complessiva ma anche per conseguire gli obiettivi di qualità e di sicurezza alimentare indispensabili per affrontare il mercato. Dal punto di vista dell'agricoltura, in particolare, l'integrazione dovrebbe avvenire attraverso forme associate che ne aumentino il potere contrattuale, intrinsecamente debole. Emerge inoltre l'importanza della dimensione distrettuale come meccanismo volto a costruire competitività, spronando la politica alla ricerca di modelli di intervento che puntino a rafforzare le specializzazioni locali.

L'agricoltura piemontese, soprattutto quella orientata alla produzione di *commodities*, ha reagito con fatica agli stimoli della competizione, *in primis* avviando un'opera di ristrutturazione mirata a comprimere i costi di produzione unitari e aumentare la produttività, trascurando invece di promuovere le iniziative di integrazione. Il settore primario, anche a causa di ciò, ha diminuito nel corso del tempo la sua capacità di trattenere un'adequata porzione del valore aggiunto. Un'eccezione parziale è rappresentata da alcune importanti iniziative del mondo cooperativo e, in generale, dal settore vitivinicolo, dove si è in parte rafforzato il processo di qualificazione delle produzioni e di integrazione territoriale. Il vuoto organizzativo locale, in alcune filiere, è supplito da soggetti esterni, creando uno scenario caratterizzato dalla crescente perdita di autonomia della fase primaria locale che, a causa della sua frammentazione e scarsa organizzazione, diventa di fatto subfornitrice di operatori organizzati di altre regioni: è quanto già avviene per avicoli, suini, in parte nel riso e nel latte. In un futuro che sembra premiare i sistemi agroalimentari che sviluppano integrazione di filiera, tale fenomeno si potrebbe ulteriormente esten-

dere. In realtà, la Regione Piemonte ha tentato di avviare politiche di filiera e distretto, che nel complesso sono andate incontro a una falsa partenza. Per alcuni osservatori, tale insuccesso può essere interpretato come una fase di apprendimento, dalla quale potrà nascere una seconda generazione di iniziative meglio calibrate rispetto alle esigenze locali.

In un contesto sempre più dominato dal “globale” nel quale i mercati e gli stili di vita tendono a uniformarsi, in modo apparentemente contraddittorio si affermano come tendenze rilevanti il recupero della dimensione locale e del legame con il territorio. Diventa evidente la necessità di introdurre meccanismi correttivi rispetto a una intensivizzazione dei processi produttivi agricoli che, generata dalla spinta competitiva, era diventata eccessiva in termini di impatti ambientali negativi e, in casi estremi ma non rari, di rischio per la salute pubblica. Inoltre, soprattutto nei territori marginali, si rende evidente la necessità di sostenere il mantenimento dell’attività agricola come elemento indispensabile del presidio del territorio, sia sotto il profilo fisico che per quanto riguarda gli aspetti culturali e di attivazione di meccanismi di sviluppo autogeno.

Il riconoscimento della multifunzionalità dell’agricoltura² e del valore delle esternalità positive che essa può generare diventa quindi un elemento di crescente importanza nelle poli-

² INEA (Istituto Nazionale di Economia Agraria) ha prospettato la seguente definizione di multifunzionalità dell’agricoltura, ricostruita a partire dai documenti OCSE: “Oltre alla produzione di alimenti e fibre (sani e di qualità) l’agricoltura può modificare il paesaggio, contribuire alla gestione sostenibile delle risorse, alla preservazione delle biodiversità, a mantenere la vitalità economica e sociale delle aree rurali” (INEA, 2004). Secondo tale concezione, dunque, la multifunzionalità dell’agricoltura esprime la capacità del settore primario di produrre beni e servizi secondari di varia natura, congiuntamente e in una certa misura inevitabilmente, alla produzione di prodotti destinati all’alimentazione umana e animale. In ogni caso, le interrelazioni tra produzione primaria e beni/servizi secondari hanno carattere complesso perché sono individuabili sinergie e *trade-off* tra i vari prodotti dell’agricoltura.

tiche che, ampliando le prime esperienze “agroambientali”, si evolvono sino a diventare politiche rurali in senso compiuto. Per una regione come il Piemonte, in cui si rende ormai molto difficile incrementare la produttività agricola senza incorrere in gravi danni ambientali e, al tempo stesso, circa i due terzi del territorio sono collinari o montani e presentano seri problemi di presidio e manutenzione, si tratta di una svolta di notevole importanza, anche in termini di rilevanza finanziaria del sostegno europeo.

In relazione con il cambiamento degli stili di consumo, il periodo esaminato è anche quello della “qualità”, un concetto complesso che tenderà a permeare in profondità i comportamenti delle imprese e che, in campo agroalimentare, riguarda sia gli aspetti organolettici, di tipicità e tradizione, da un lato, sia la sicurezza alimentare e la standardizzazione produttiva, dall’altro.

Prodotti tipici agroalimentari e artigianali, immagine del territorio, ambiente, stili di vita, culture tradizionali, patrimonio storico e architettonico, tutto può concorrere a soddisfare la domanda di varietà e la ricerca di compensazioni alla vita di tipo metropolitano tipiche della società post-fordista. Alle consuete connessioni di filiera agroindustriali si aggiungono le connessioni agroterziarie: l’agricoltura e i suoi prodotti, elementi essenziali dell’identità sociale e fisica dei luoghi rurali, recuperano una nuova centralità diventando elemento di attrattiva turistica e baricentro della catena del valore definita come “economia del gusto”. Si tratta di un fenomeno tipicamente *glocal*, che cioè ha robuste radici locali ma è in grado di rivolgersi alle “nicchie globali” create dalla segmentazione e dall’allargamento dei mercati. L’economia del gusto è sostenuta da meccanismi di comunicazione innovativi, nati e sviluppati grazie a soggetti come Slow Food, in grado di creare nuove forme di mediazione tra produttori, consumatori e attori dello sviluppo. Questo fenomeno assume in Piemonte

una rilevanza notevole: il territorio esemplare sono le Langhe, nelle quali questo *mix* trova una combinazione particolarmente favorevole. Tale modello, tuttavia, si dimostra di difficile replicazione dato che la sua natura distrettuale non è facilmente riproducibile.

Il problema della sicurezza alimentare si impone al centro dell'attenzione soprattutto a causa delle crisi sanitarie zootecniche, in particolare per lo shock legato alla BSE (il morbo della "mucca pazza"). Tale crisi ha confermato l'urgenza di porre vincoli a sistemi agricoli e zootecnici talora poco sostenibili e pericolosi per la sanità pubblica. Tuttavia, campagne mediatiche di impronta sensazionalistica e ansiogena, più che informare correttamente i cittadini, spesso hanno moltiplicato i danni ricaduti sulle filiere colpite. Sul piano legislativo, si è intervenuti attraverso l'adozione di regole relative alla tracciabilità degli alimenti lungo la catena produttiva e di norme igienico-sanitarie più severe. Una fascia crescente di consumatori, inoltre, ha compreso la maggiore trasparenza delle filiere brevi e locali e si è avvicinata in misura crescente al consumo di alimenti ottenuti con il metodo dell'agricoltura biologica. Nel caso della nostra regione, la crisi della BSE ha paradossalmente costituito un momento molto favorevole per la zootecnica bovina di qualità basata sulla razza Piemontese, che si è accreditata presso i consumatori per il maggiore controllo della filiera oltre che per l'indubbia qualità gastronomica dei prodotti.

Da un punto di vista territoriale, si sono evidenziati interessanti fenomeni di valorizzazione del patrimonio locale anche nelle aree rurali ritenute marginali, grazie soprattutto all'abilità progettuale e organizzativa di alcuni soggetti che hanno saputo approfittare delle notevoli opportunità offerte dai Fondi europei, principalmente nel campo della cultura e dell'offerta turistica. Tuttavia, sul fronte della capacità dei territori rurali di esprimere una progettualità innovativa e integrata, a

fianco degli interessanti casi di buona pratica, si ricorda la “falsa partenza” delle iniziative distrettuali. Inoltre resta da verificare la tenuta nel tempo, e quindi l’auto sostenibilità economica, delle iniziative di sviluppo locale stimulate dai contributi pubblici. Il crescente successo dell’agriturismo, peraltro, denota la buona predisposizione della domanda nei confronti del turismo rurale e, in generale, della fruizione del suo notevole patrimonio enogastronomico, naturale e storico-artistico.

Il ruolo dell’IRES

Nel corso dei vent’anni appena trascorsi, l’IRES ha proseguito il suo impegno nel campo degli studi dedicati al settore primario e al territorio rurale, con alcune importanti innovazioni rispetto al periodo precedente. In particolare, le attività di ricerca si sono sempre più affiancate e integrate con quelle di consulenza alla programmazione e alla valutazione delle politiche. La Regione Piemonte, infatti, ha espresso un crescente bisogno di supporto, che ha generato – anche grazie al sostegno di specifiche convenzioni – un intensificarsi dei rapporti con l’Istituto.

L’IRES è in grado attualmente di affrontare l’intero ciclo delle politiche, dagli studi preliminari sino alla valutazione ex-post. L’Istituto ha negli anni realizzato ricerche finalizzate alla predisposizione del Piano di sviluppo rurale 2000-2006 (Aimone, 2001), la valutazione ex-ante del programma Leader Plus 2000-2006, lo studio di fattibilità per l’attivazione di un’Agenzia per gli insediamenti montani (Aimone, Muller 2005), la valutazione ex-post del PSR 2000-2006, sino a culminare con l’ampio supporto prestato nell’ambito della realizzazione del Programma di sviluppo rurale 2007-2013, che comprende la valutazione ex-ante, l’apporto scientifico-metodologico ai Tavoli di filiera e l’accompagnamento della fase attuativa.

In ambito settoriale, il tema della filiera ha profondamente caratterizzato l'azione dell'IRES realizzando – tra i primi in Piemonte – alcuni studi specifici (Di Maio 1992; Aimone 1996; Aimone et al. 2002) e, soprattutto, introducendo un'articolazione per filiera nell'ambito delle attività di osservatorio; quest'ultima è anche stata innovata attraverso l'elaborazione di scenari di medio – lungo periodo (IRES 2001, 2004, 2008). L'IRES, inoltre, ha dedicato particolare attenzione a temi emergenti quali le esternalità (Aimone, Biagini 1998) e la multifunzionalità dell'agricoltura (Aimone et al. 2006) che sono alla base delle attuali politiche agroambientali e di diversificazione così come alle metodologie e alle esperienze di programmazione integrata nell'ambito dello sviluppo rurale (Aimone et al. 2006).

Conclusioni

Una lettura complessiva del cinquantennio può essere sintetizzata con lo slogan “fuga dal territorio e ritorno”. Il periodo si apre con l'imponente esodo dalle aree rurali e montane che, sebbene abbia preso le mosse nei primi decenni del ventesimo secolo, è proseguito robustamente negli anni del dopoguerra e in quelli del boom industriale del paese; l'agricoltura stessa si è “industrializzata” attraverso crescenti apporti di input meccanici e chimici, sino a raggiungere un livello di astrazione rispetto all'ambiente che tendeva a negare o superare gli inevitabili limiti naturali; al tempo stesso nelle aree marginali abbandonate dall'agricoltura e dal presidio umano, si assisteva anche al degrado del territorio e all'insorgere o aggravarsi di elementi di rischio, oltre che al depauperamento del tessuto sociale culturale locale.

Dopo avere toccato l'apice tra gli anni settanta e ottanta, questo fenomeno di “negazione del territorio” inizia a mostrare segnali di inversione, dapprima attraverso la valorizzazione delle produzioni tipiche, poi con il nascere di movimenti

identitari e di iniziative di recupero delle culture rurali e alpine, infine con il nascere di una nuova progettualità che rimette il territorio e i suoi valori al centro dei processi di sviluppo. L'agricoltura, stimolata sia dal mutamento del mercato che da opportuni indirizzi politici, smorza la sua intensività e adotta diffusamente metodi produttivi più rispettosi dell'ambiente e della salute dei consumatori.

Anche se nelle aree marginali la ripresa è ostacolata da difficoltà oggettive, si notano segnali di rivitalizzazione e compaiono casi di buona pratica. Anche grazie all'immigrazione, le dinamiche demografiche delle aree rurali marginali mostrano, alla luce del nuovo millennio, segnali di inversione di tendenza. Nel frattempo le comunità locali hanno appreso nuovi modelli di progettazione dello sviluppo locale e, lentamente, si fanno strada modelli di governance locale meglio adeguati ad affrontare le sfide rurali.

Il processo di "ritorno al territorio" è quindi in corso; il suo esito non è scontato e sarà molto influenzato dallo sviluppo delle politiche e dalle nuove sfide che il territorio rurale e il settore agricolo dovranno affrontare. Emergono per il futuro due importanti questioni generali: il rapporto tra agricoltura, energia e ambiente, che assume oggi una nuova centralità nell'ottica di uno sviluppo sostenibile; l'approvvigionamento alimentare, da tempo accantonato.

La criticità del legame tra agricoltura, energia e ambiente sta nel fatto che questo si basa in gran parte su elementi (suolo, acqua, atmosfera, materie prime) che sono risorse primarie e finite, non riproducibili. Il modello di sviluppo seguito dalla maggior parte dei paesi avanzati e poi – con accelerazione crescente – anche dai paesi emergenti, ha teso a ignorare la fragilità degli equilibri che stanno alla base del rapporto tra questi tre elementi. Tale modello di sviluppo è giunto a un punto critico, causato dalla crescente competizione nell'accesso alle risorse finite (fonti energetiche, acqua, suolo), dalla necessità di

contenere i cambiamenti climatici, di mitigare i crescenti danni ambientali e di trovare nuove fonti energetiche.

La sfida che si profila è quella di trovare un nuovo equilibrio tra queste esigenze, da un lato, ma anche di cogliere le opportunità che si vanno creando, dall'altro.

Il mondo rurale, anche quello locale – principale detentore e gestore dello “spazio” fisico del territorio – si trova quindi al centro di nuove richieste e pressioni. Al settore primario il mercato richiede oggi, oltre alla produzione alimentare, di fornire energia, un *trade-off* di difficile soluzione soprattutto dove lo spazio fisico disponibile per le coltivazioni, come avviene in Italia e in Piemonte, è ridotto e in massima parte già sfruttato. Al tempo stesso la società richiede di migliorare le prestazioni ambientali dei processi agricoli e zootecnici, di contribuire al miglioramento della biodiversità, della qualità dell'aria e dell'acqua, del paesaggio e di ridurre i rischi idrogeologici. E infine di contribuire allo sviluppo delle comunità rurali, soprattutto nelle aree marginali.

Si potrebbe ripresentare, inoltre, dopo essere stato accantonato per alcuni decenni, il problema di garantire l'approvvigionamento alimentare della nazione e dell'Unione Europea nel complesso, a prezzi accessibili ai consumatori e tenuto conto degli elementi di qualità e sicurezza alimentare oggi irrinunciabili. Si configura quindi una complessa missione per le politiche di sviluppo rurale. Si può parlare di una nuova “questione agraria” o meglio di una “nuova questione rurale”, nel momento in cui, al rinnovato imperativo produttivo, si aggiungono le aspettative di sostenibilità e i punti di contatto tra politiche ambientali, agricole ed energetiche che sono crescenti ed evidenti.

Queste sfide mettono in crisi i tradizionali approcci settoriali che, pur presentando alcuni punti di forza, sono spesso caratterizzati da una forte inerzia al cambiamento e, per loro stessa natura, dalla difficoltà di integrazione reciproca.

In un contesto come quello delineato, approcci di tipo esclusivamente settoriale, o quasi, non solo possono impedire di massimizzare le ricadute ma possono addirittura condurre a gravi errori di tipo strategico. I fattori critici, quindi, saranno la capacità di integrazione delle politiche e degli interventi a scala locale, l’inserimento delle vocazioni locali nell’ambito delle tendenze generali e globali, così come la capacità di valutazione complessiva delle opzioni possibili, al fine di scegliere quelle più convenienti nel complesso – operazione talora contro-intuitiva.

L’evoluzione della PAC: vent’anni di riforme

La Politica agricola europea (PAC) è uno dei fattori più influenti sull’evoluzione del comparto primario e, almeno in parte, del territorio rurale. Essa si basa su due “pilastri”. Il primo pilastro consiste nella tradizionale azione di sostegno diretto dei redditi agricoli, costituisce tuttora la parte prevalente della spesa e ha sinora operato attraverso sistemi di regole specifiche per i vari comparti³. Il secondo pilastro comprende gli interventi di carattere strutturale che, nel corso degli anni, si sono estesi dal comparto agricolo e agroindustriale alle politiche agroambientali e agli interventi di sviluppo rurale.

Nel corso degli ultimi venti anni la PAC ha subito diverse riforme, tentando di conciliare il modello di sostegno dell’agricoltura europeo con i meccanismi di liberalizzazione promossi dal WTO, da un lato, e con le mutate istanze sociali, dall’altro.

³ Tali sistemi di regole sono definiti tecnicamente con il termine di Organizzazioni comuni di mercato (OCM).

Il periodo si apre con la riforma dei fondi strutturali europei (1988), che sancisce l'allargamento del campo d'azione del secondo pilastro della PAC dai soli aspetti settoriali a quelli dello sviluppo dei territori rurali svantaggiati, introducendo appositi programmi integrati di intervento (obiettivo 5b, iniziativa Leader) che inizialmente hanno un'applicazione controversa in Piemonte. La riforma Mc Sharry del 1992 recepisce e consolida il riaffermarsi dell'importanza del legame tra agricoltura e territorio. La riduzione degli impatti agricoli negativi e la valorizzazione delle esternalità positive, a cominciare dal presidio territoriale, trovano quindi un riconoscimento anche economico, attraverso l'erogazione di specifici contributi pubblici (politiche agroambientali). In tale contesto si consolida anche l'agricoltura biologica, in sintonia con una crescente attenzione della società verso un'alimentazione più naturale e favorevole alla salute. La riforma del 1992, inoltre, inizia il percorso di "disaccoppiamento" degli aiuti, passando progressivamente dal sostegno dei prezzi agricoli – distorsivo del mercato – al sostegno del reddito degli agricoltori, anche se ancora in modo collegato alla produzione, con sussidi erogati direttamente alle aziende sulla base delle superfici coltivate e dei capi allevati.

La riforma della PAC legata ad Agenda 2000 prende avvio nel 1997 e si consolida nel 1999. Essa nasce dalle esigenze di controllare la crescita della spesa agricola comunitaria in previsione dell'allargamento dell'Unione e di proseguire sulla strada dell'attivazione di politiche compatibili con gli accordi sugli scambi internazionali. Tra gli obiettivi prioritari figurano inoltre la compatibilità ambientale dell'attività agricola, la salvaguardia

della salute dei consumatori e l'accrescimento degli standard qualitativi.

Gli strumenti utilizzati sono il rafforzamento degli aiuti disaccoppiati, l'estensione delle misure agroambientali, il sostegno allo sviluppo strutturale dell'agricoltura e del territorio rurale (sviluppo rurale).

Agenda 2000 comprende una riforma dei fondi strutturali e, per quanto riguarda il mondo agricolo, introduce una importante novità: le diverse politiche strutturali prima basate su specifici regolamenti, vengono unificate in un solo momento di programmazione che, a livello regionale, prende la forma del Piano di Sviluppo Rurale (PSR). Le regioni, attraverso la redazione dei PSR e dei DocUP legati alla nuova fase dei fondi strutturali, sono invitate a esprimere una programmazione integrata, anche se l'esperienza mostrerà il permanere, in Piemonte, di una spiccata settorialità.

La riforma Fischler varata nel 2003 ha imboccato con decisione la strada di un maggiore orientamento al mercato e della compatibilità con gli accordi internazionali, passando in modo più completo agli aiuti al reddito degli agricoltori tramite contributi diretti. Gli aiuti sono ulteriormente "disaccoppianti" nel senso che diventano completamente svincolati da superfici coltivate e capi allevati. Questo principio libera l'agricoltore dalle precedenti rigidità nelle scelte imprenditoriali e rende teoricamente possibile un profondo processo di riconversione produttiva e di maggiore apertura al mercato. Al tempo stesso, la riforma ha posto importanti vincoli di natura ambientale e igienico-sanitaria (condizionalità) per contemperare la maggiore libertà produttiva con adeguate garanzie di sostenibilità.

La PAC riformata porta con sé alcuni problemi di fondo. Il sostegno disaccoppiato, calcolato sulla base storica dei pagamenti percepiti nel periodo di riferimento (2000-2002), costituisce di fatto una cristallizzazione, anche per il futuro, della distribuzione del sostegno del passato, che premia soprattutto le aziende agricole più grandi. Esso, inoltre, rappresenta di fatto una barriera all'ingresso di nuovi imprenditori, mentre contribuisce a conservare in attività imprese non efficienti, indebolendo l'offerta nel mercato fondiario e degli affitti di terre.

Il 20 novembre 2007 la Commissione europea ha aperto il confronto sul cosiddetto Health Check (HC) della PAC per migliorarne il funzionamento in un'Unione ormai a 27 paesi, in vista delle nuove sfide e opportunità che il mondo rurale dovrà affrontare.

L'Health Check è stato presentato dalla Commissione come un semplice aggiustamento della riforma Fischler del 2003 ma i suoi obiettivi appaiono comunque rilevanti. In particolare, l'HC potrà prevedere il trasferimento di risorse dal primo al secondo pilastro della PAC (modulazione) per affrontare le nuove sfide quali il contenimento del cambiamento climatico, lo sviluppo delle energie rinnovabili, la tutela quantitativa e qualitativa delle acque, la difesa della biodiversità. Inoltre, in uno scenario globale nel quale emergono con forza la crescita della domanda alimentare e la scarsità delle materie prime, la PAC dovrà tornare ad affrontare il problema delle sue origini, ovvero la sicurezza alimentare anche in termini di auto-approvvisionamento. Per tale ragione l'HC prevede l'abolizione dei residui meccanismi di contenimento delle eccedenze introdotti negli anni ottanta, come le quote latte e il set-aside per i seminativi.

Appendice statistica

I grafici sintetizzano i principali mutamenti che hanno investito il settore agricolo nel corso degli ultimi decenni. Le serie economiche sono riferite al periodo 1970-2006 mentre i grafici relativi alle superfici e al numero di aziende agricole riprendono i dati dei censimenti dal 1961 al 2000.

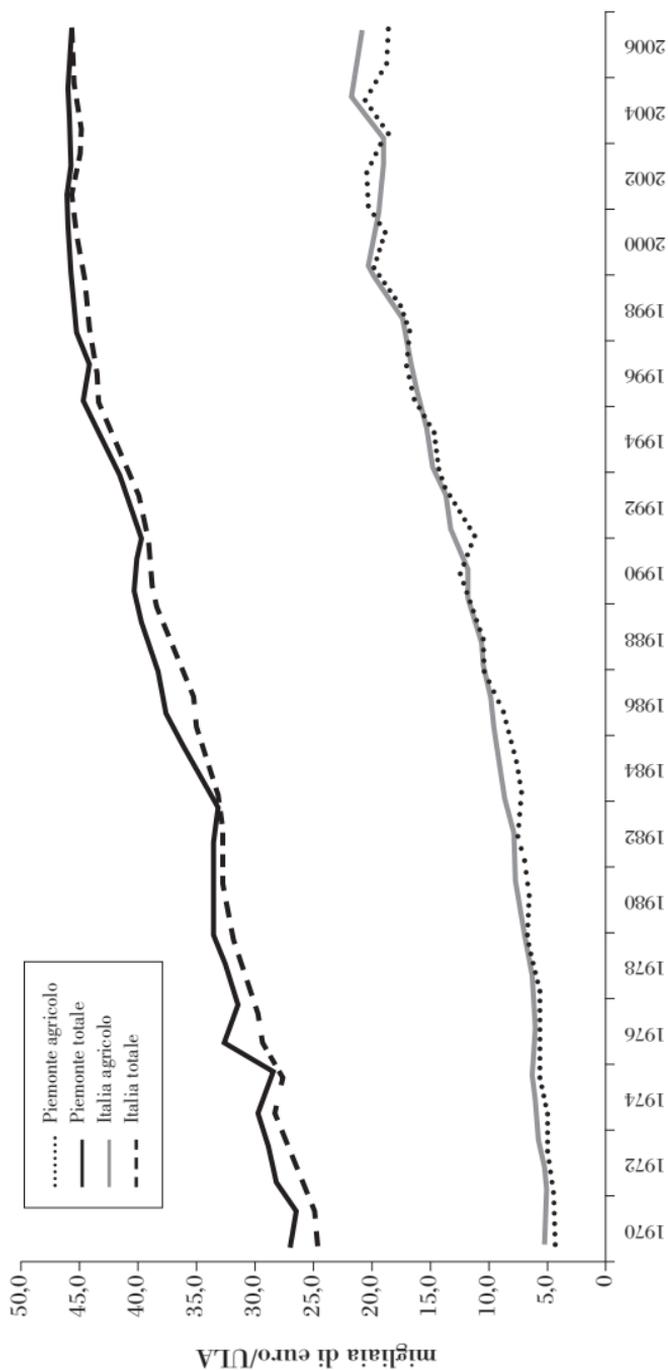
La figura 1 mostra, attraverso l'andamento del valore aggiunto, l'imponente crescita dell'economia nazionale e regionale; il comparto agricolo presenta una crescita minore, da attribuirsi in primo luogo ai limiti fisici e biologici di cui deve tenere conto. È interessante notare come la crescita del Piemonte sia stata meno elevata, soprattutto negli ultimi decenni, rispetto al dato nazionale; inoltre negli ultimi anni lo sviluppo del valore aggiunto agricolo si è attenuato, poiché le annate agrarie del nuovo secolo si sono mostrate piuttosto difficili sotto il profilo produttivo e di mercato. Solo dopo il 2006 si verificherà un temporaneo mutamento dello scenario economico agricolo, i cui effetti sono ancora in parte da comprendere.

La figura 2, relativa alla produttività (espressa come valore aggiunto per unità di lavoro) indica, da un lato, che nel settore primario tale indicatore, pur mostrando tassi di crescita molto elevati nel tempo, rimane all'incirca la metà di quella degli altri settori; anche questi grafici, come i precedenti, mostrano un sensibile appiattimento nel corso degli ultimi anni, suggerendo che – oltre alle difficoltà registrate nelle ultime annate – l'intensivizzazione dell'agricoltura abbia ormai raggiunto limiti difficilmente superabili, tanto più in un contesto

Figura 1 Andamento del valore aggiunto agricolo e totale (valori concatenati, 1970 = 100)



Figura 2 Andamento della produttività (valori concatenati, migliaia di euro/U1A)



che richiede di prestare maggiore attenzione alla sostenibilità.

La figura 3 descrive il calo, in termini relativi, dell'incidenza del settore agricolo rispetto all'economia nel complesso. La serie basata su valori concatenati è più "piatta" di quella costruita sui valori correnti poiché annulla in grande misura l'effetto della variazione dei prezzi; la differenza tra i due gruppi di grafici dipende sostanzialmente dal fatto che nel settore agricolo l'incremento reale dei prezzi all'origine è stato minore rispetto a quello dei prezzi nel complesso.

Le figure 4 e 5 rispecchiano, attraverso l'andamento del numero di occupati e di imprese, l'enorme mutamento sociale che ha accompagnato l'evoluzione agricola a partire dagli anni sessanta. Il brusco calo occupazionale è stato più che compensato attraverso il miglioramento della produttività permesso dall'innovazione tecnica e sostenuto dalle politiche nazionali e comunitarie, mentre il contrarsi del numero di aziende descrive il processo di ristrutturazione che ne ha aumentato le dimensioni medie. Tali dati, tuttavia, sono anche il segno di un profondo abbandono del territorio, che ha colpito selettivamente soprattutto le aree montane e collinari, come anche esemplificato dall'andamento della superficie agricola utilizzata (SAU) che, soprattutto nelle aree dove l'agricoltura è meno redditizia, mostra una riduzione imponente (figura 6).

Figura 3 Andamento dell'incidenza del VA agricolo sul totale (valori percentuali)

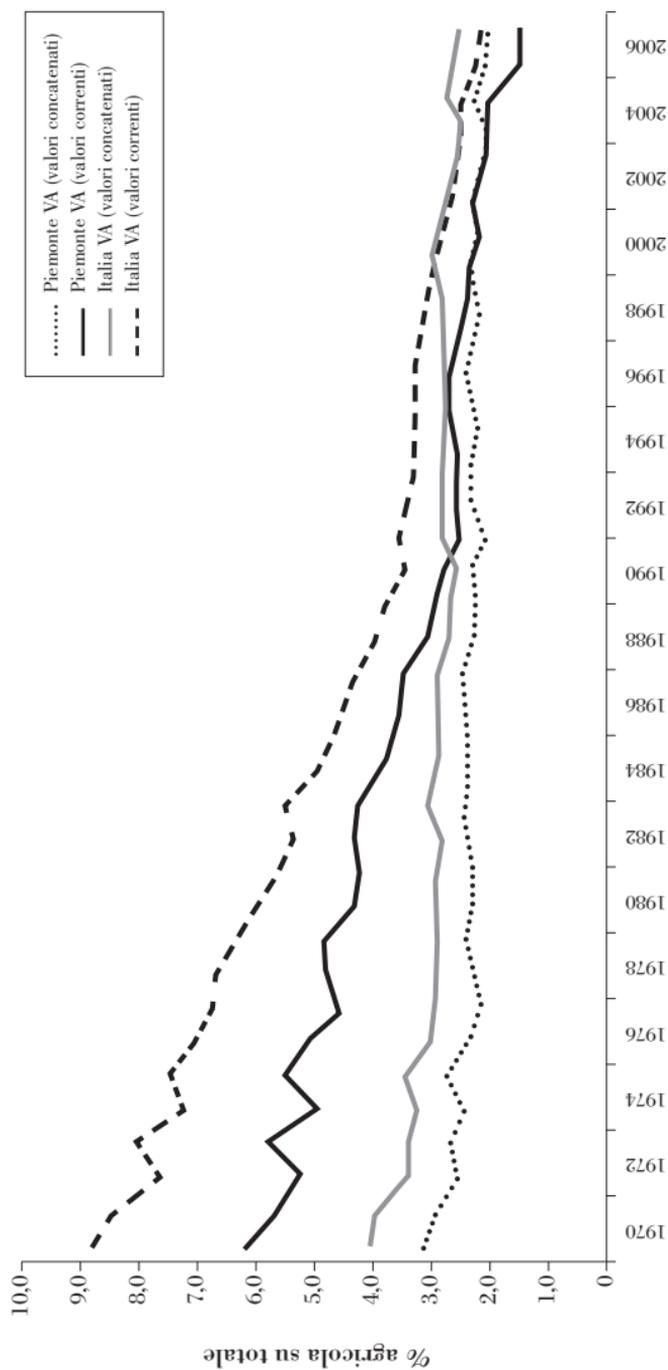


Figura 4 Andamento dell'incidenza delle ULA agricole sul totale (valori percentuali)

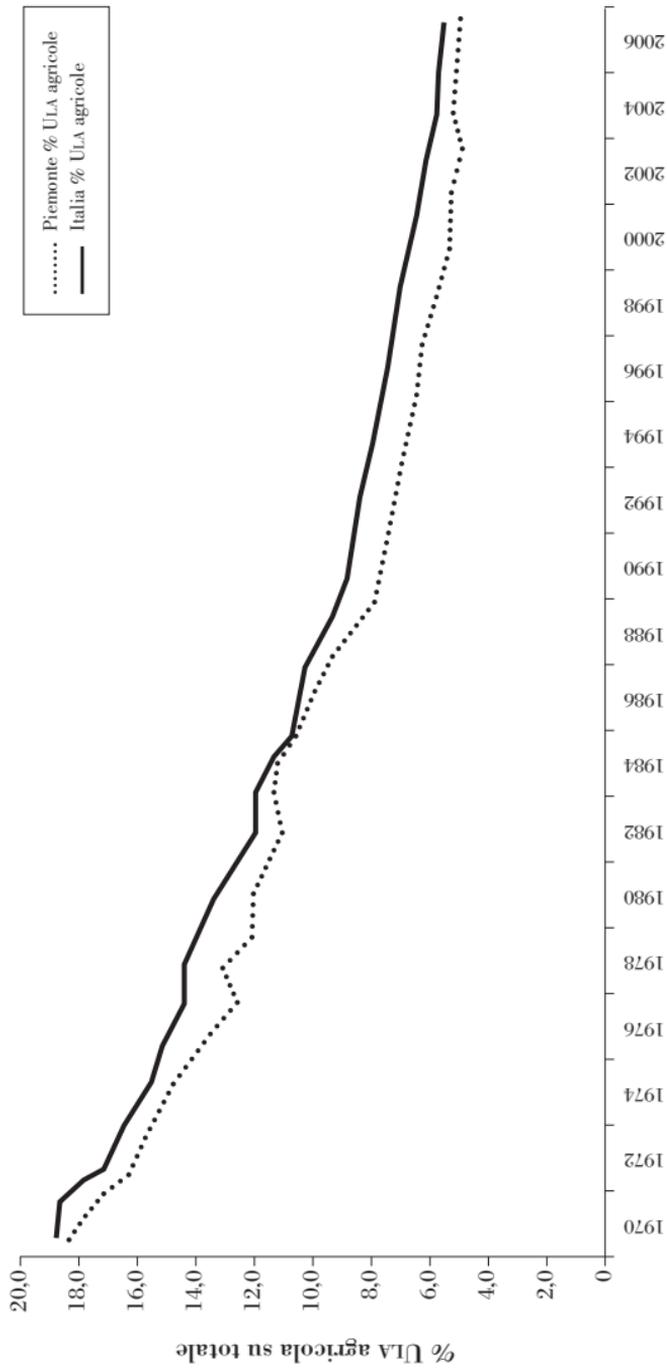


Figura 5 Numero di aziende agricole (valori assoluti)

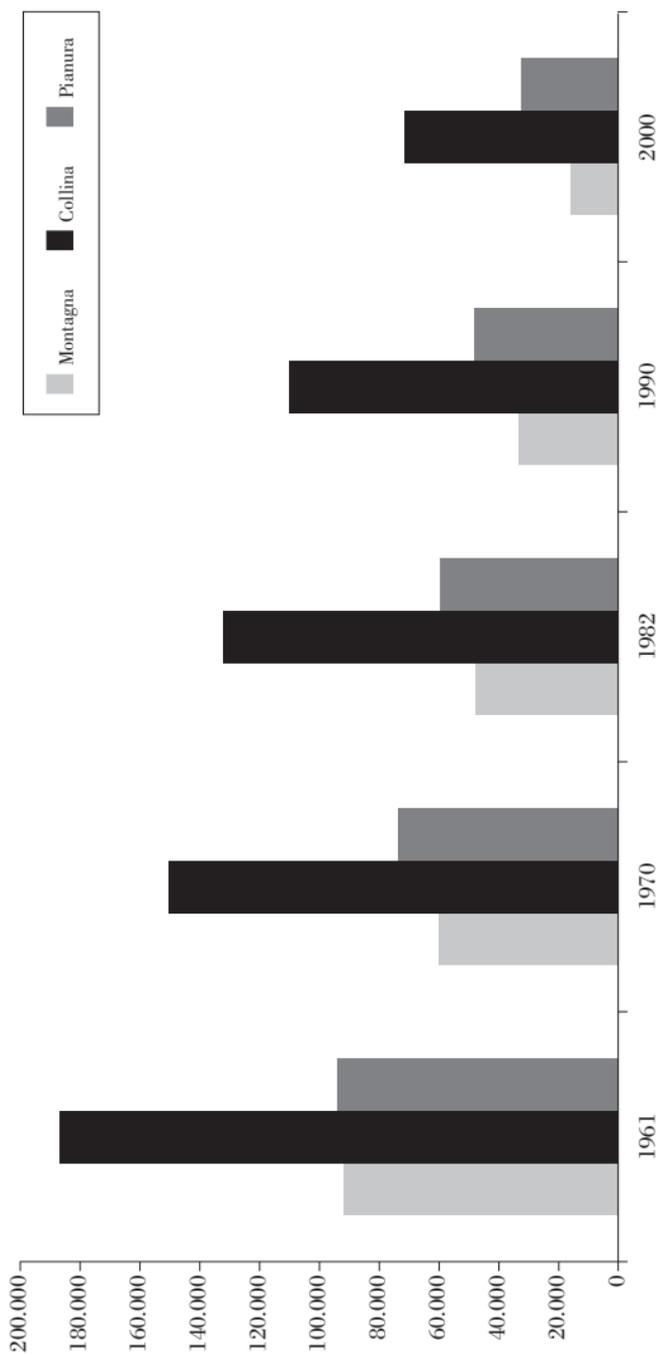
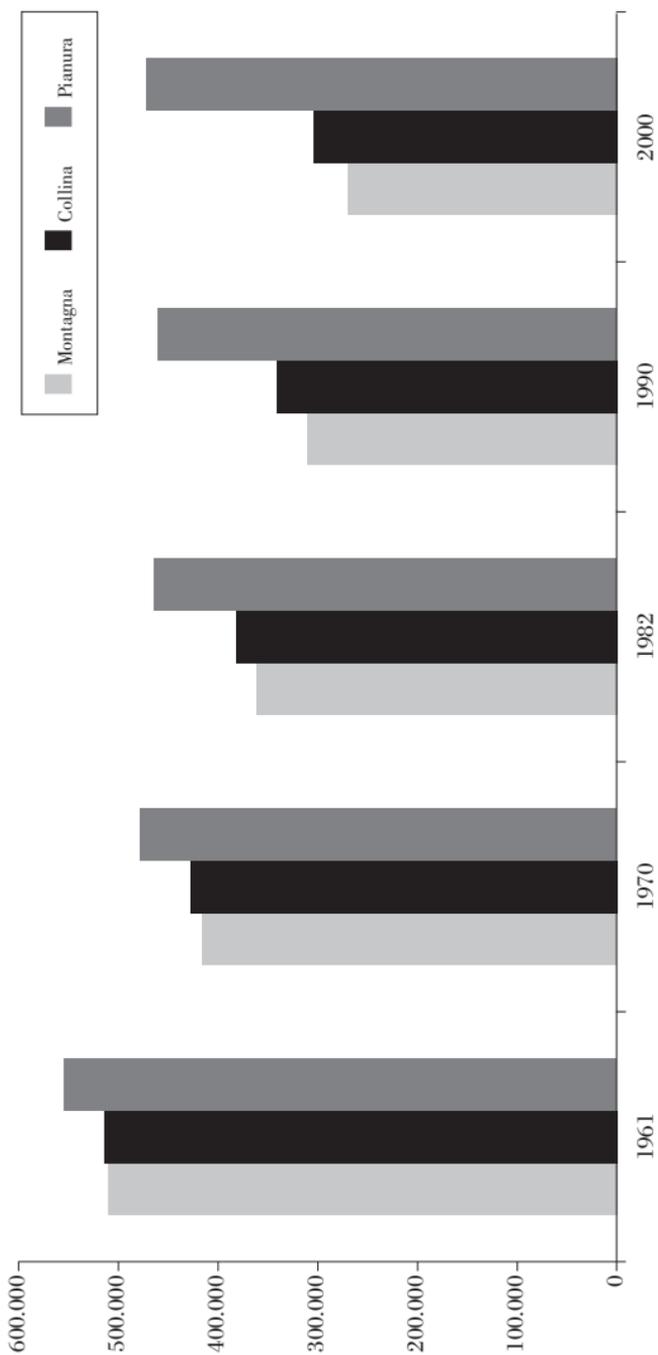


Figura 6 Superficie agricola utilizzata (valori in ettari)



Bibliografia

Ricerche IRES

- Di Maio M., Lanzetti R., Galizzi G., Pieri R., Aimone S. (1992), *L'integrazione agroalimentare: tendenze generali e problemi locali. Il caso cuneese*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 64)
- Aimone S., Merlo S. (1994), *L'agriturismo in Piemonte: l'impresa agricola come fornitrice di servizi turistici, ambientali e culturali*. Torino: IRES (Working papers; 107)
- Merlo S., Aimone S. (1995), *I mutamenti strutturali dell'agricoltura piemontese secondo il IV Censimento dell'Agricoltura*. Torino: IRES (Working papers; 111)
- Buran P., Aimone S., Ferlino F., Migliore M.C. (1998), *Le misure della marginalità – I fattori del disagio territoriale delle aree montane piemontesi*. Torino: IRES (Working papers; 121)
- Aimone S., Biagini D. (1999), *Le esternalità dell'agricoltura. Un primo approccio alle problematiche della valutazione a scala locale*. Torino: IRES (Working papers; 128)
- IRES (2000), *Valutazione ex ante del Programma Leader Plus 2000-2006 della Regione Piemonte*. Torino: IRES
- Aimone S. (a cura di) (2001), *Sistema agroalimentare, territorio e politiche di sviluppo rurale in Piemonte*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 98)
- IRES (2001), *Scenari per il Piemonte del duemila. Primo rapporto triennale. Verso l'economia della conoscenza*. Torino: IRES
- Aimone S., Percivale F., Peira G., Ciocchetti E. (2002), *La cooperazione vitivinicola in Piemonte*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 101)
- Aimone S. (2004), *Sistema agroalimentare e territorio rurale del Piemonte: le sfide del prossimo futuro*. Torino: IRES (IREScenari; 2004/11)
- IRES (2004), *L'agricoltura in provincia di Torino: il quadro analitico e le politiche dopo il decentramento*. Torino: IRES e Provincia di Torino

- Aimone S., Cagliari R., Cominotti C. (2005), *Filiere e politiche industriali in Piemonte*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 192)
- Aimone S., Muller L. (2005). *Agenzia per i nuovi insediamenti montani – Sintesi degli studi preliminari -Azione n2 del PSR 2000-2006 della Regione Piemonte*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 193)
- Aimone S., Cagliari R. (2006), *Ingegneria finanziaria. Quali strumenti per lo sviluppo rurale?* Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 202)
- Aimone S. (a cura di), Cassibba L., Cagliari R., Milanetto L., Novelli S. (2006), *Multifunzionalità dell'azienda agricola*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 111)
- Aimone S. (a cura di), Cassibba L., Cominotti C., Lezzi R. (2006), *Programmazione integrata e sviluppo rurale del Piemonte*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 112)
- IRES (2007), *Valutazione ex ante del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione Piemonte*
- IRES (2007), *Valutazione ex post del Piano di Sviluppo Rurale 2000-2006 della Regione Piemonte*
- IRES (2008), *Scenari agroalimentari e rurali: tra turbolenze e nuove sfide*. Torino: IRES (IREScenari; 2008/4)

Altri riferimenti bibliografici

- Baumol W.J., Oates W.E. (1988), *The theory of environmental policy*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall
- Franceschetti G. (a cura di) (1995), *Problemi e politiche dello sviluppo rurale: gli aspetti economici*, Atti del XXXI Convegno di studi SIDEA. Bologna: INEA-Il Mulino
- Deidda D. (2003), *Governance e sviluppo territoriale*. Roma: Formez
- INEA (annate varie), *Rapporto sulle politiche agricole dell'Unione Europea*. Roma: INEA
- NOMISMA (2004), *Prodotti tipici e sviluppo locale. VIII Rapporto Nomisma sull'agricoltura italiana*. Bologna: Nomisma
- IFPRI (2007), *The world food situation. New driving forces and required actions*. Washington, D.C.: IFPRI

ISMEA (2007), Rapporto sugli scenari della filiera agroalimentare al 2015 – V° Rapporto ISMEA -Federalimentare.
Roma: ISMEA

OECD-FAO (2007), *Agricultural Outlook 2007-2016*. Parigi:
OECD

Capitolo 3

La società da vincolo a fattore propulsivo: questioni di organizzazione?

Luciano Abburrà

Fino agli anni ottanta per le analisi dell'IRES sembra che il sociale rappresenti soprattutto una dimensione derivata dello sviluppo economico, in qualche misura il suo cotè problematico. Progressivamente negli anni successivi esso cessa di essere visto come un vincolo, spesso indesiderato, dell'economico, e si trasforma in fattore potenzialmente dinamico e propulsivo verso più moderni assetti dello sviluppo. Tuttavia la cifra interpretativa rimarrà critica: molti cambiamenti, poca innovazione, questo il giudizio sintetico sulle dinamiche della società piemontese negli ultimi 15 anni. L'aumento dell'occupazione nelle fasce centrali d'età della popolazione e la crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro, in particolare, non si sono tradotte in innovazioni organizzative e istituzionali capaci di migliorare la qualità della vita delle persone. Per almeno due decenni la sfera privata delle famiglie ha saputo fronteggiare le tensioni generate dai cambiamenti nei comportamenti occupazionali, accentuando però alcuni caratteri di rigidità dell'organizzazione sociale. Oggi gli effetti congiunti del progressivo aumento della popolazione anziana e dell'innalzamento dei tassi d'attività femminili anche nelle età mature sembrano rendere la sopravvivenza dell'attuale assetto sempre più insostenibile. Ma le stesse incongruenze organizzative che condizionano la vita delle persone possono rivelarsi fattori che limitano anche le potenzialità di uno sviluppo economico alimentato da nuove domande e nuovi servizi. È tempo di pensare a quali mutamenti organizzativi, istituzionali e sociali potranno far ritrovare un nuovo equilibrio. Si tratta cioè di conciliare i nuovi bisogni sociali con la nuova economia dei servizi, co-

si diversa dall'economia industriale che ha sospinto e modellato una fase secolare dello sviluppo dei paesi occidentali. Il percorso evocato dal titolo può servire sia per tracciare le linee evolutive dell'analisi sociale dell'IRES nel corso dei decenni passati sia per definire lo stato attuale e le alternative di prospettiva della società piemontese di fronte ad alcune sfide aperte dalla sua stessa evoluzione, oltre che dai mutamenti delle condizioni e dei contenuti dello sviluppo economico.

La società piemontese nelle analisi dell'IRES

In questa prima parte si cercherà di richiamare i principali passaggi attraverso cui ha preso forma un'analisi sociale dell'IRES nel corso degli ultimi vent'anni. Un'analisi sociale intesa come *contributo* alla comprensione della realtà regionale relativamente autonomo rispetto alle analisi economica e territoriale, ma con la capacità di interloquire con queste ai fini di una miglior interpretazione dei trend in atto e delle loro possibili evoluzioni future.

Il punto di osservazione sintetico sarà rappresentato dalle Relazioni annuali e pluriennali dell'IRES, considerate come luoghi di convergenza e di sintesi dei risultati delle principali ricerche svolte dai ricercatori e collaboratori dell'Istituto, su commessa delle amministrazioni pubbliche o per autonome proposte e iniziative, formalizzate come impegni istituzionali dai Programmi annuali e triennali approvati dai diversi Consigli di amministrazione.

Prima del 1988: il volume del Trentennale

Per richiamare in breve la situazione precedente il 1988, un riferimento utile può essere il volume collettaneo pubblicato in occasione del Trentennale dell'IRES. Grazie ad esso è possibile ricavare un'efficace rappresentazione anche visiva dello spazio e dello stato dell'analisi sociale dell'IRES negli anni

precedenti. Scorrendo le diverse sezioni di quel volume si nota una persistente preoccupazione per i costi, i vincoli e le ricadute sociali dello sviluppo nei capitoli economici e sul mercato del lavoro. Marginali sono invece specifiche considerazioni sulle dimensioni sociali delle dinamiche regionali: talvolta definite con espressioni molto impegnative, come “processo di transizione verso... la società postindustriale”, ma relegate in nove agili paginette, suddivise in tre diversi paragrafi non molto connessi fra di loro. Il riferimento è qui al capitolo intitolato “Aspetti della recente evoluzione sociale: la ristrutturazione e i suoi effetti sociali”, suddiviso in tre parti dedicate a:

- anziani e famiglie;
- nuove forme d'identità e solidarietà collettiva;
- effetti sociali della ristrutturazione (fuoriuscite dalla CIG).

L'impressione complessiva che si trae dal volume del Trentennale è che per l'IRES della metà degli anni ottanta il sociale rappresentasse soprattutto una dimensione derivata e dipendente dello sviluppo economico, in qualche misura il suo cotè problematico. Ciò pare evidente quando si parlava di risorse cui il sistema economico doveva attingere per alimentare le proprie dinamiche propulsive (popolazione, migrazioni, istruzione), e allora si evidenziavano i “vincoli sociali dello sviluppo”. Quando invece si consideravano le conseguenze sulla società e sulle persone delle dinamiche del sistema economico, allora la preoccupazione si rivolgeva ai “costi sociali dello sviluppo”, o alle sue “ricadute”, generalmente problematiche tanto da ridimensionarne i benefici o da scaricarne i costi su soggetti, privati e pubblici, diversi dai maggiori beneficiari.

Entro i limiti di questo orizzonte di pensiero, tuttavia, i singoli contributi sui tre argomenti affrontati nel capitolo dedicato al “sociale” presentavano indubbi elementi di originalità e di

anticipazione rispetto a processi che si sarebbero affacciati al dibattito pubblico solo più tardi. Si pensi, ad esempio, a una visione non tutta pessimistica sia del processo di invecchiamento della popolazione sia delle dinamiche di mobilità socioprofessionale imposte dalle crisi industriali. Oppure alla capacità di cogliere l'emergere-riemergere con forza crescente di forme di identità e di aggregazione legate ai territori e ad appartenenze culturali condivise, almeno in parte sostitutive di dimensioni più convenzionali dell'azione collettiva orientate dalla condivisione di posizione sociale e interessi economici.

La Relazione del 1988

Nello stesso anno del Trentennale si può collocare un punto di cambiamento importante sia nello spazio dedicato dall'IRES agli studi in campo sociale sia nel significato e nella rilevanza assegnati loro nel contribuire all'interpretazione delle tendenze evolutive della regione.

Nel 1988 viene infatti avviata una nuova serie di pubblicazioni dell'IRES, la collana "Piemonte Studi dell'IRES" presso l'editore Rosenberg & Sellier, nella quale trova collocazione un'edizione della Relazione Annuale sulla situazione economica, sociale e territoriale con nuovo formato e nuovi contenuti (IRES 1988).

Fra questi, per l'ambito di interessi che qui ci riguarda, possono essere segnalati come novità soprattutto due contributi. Il primo propone una lettura articolata del mercato del lavoro oltre la congiuntura economica: qui, a differenza di altre analisi precedenti, si adotta un orizzonte temporale ampio e una focalizzazione su due tematiche strutturali:

- la composizione e il trend qualitativo dell'occupazione, non solo per settori e comparti, ma anche per qualifiche, sesso, istruzione ed età: con un'attenzione dunque ai mutamenti delle persone e alle dimensioni organizzative del

lavoro almeno pari a quella rivolta alle dinamiche macro di domanda e offerta del mercato;

- le dinamiche storiche della partecipazione femminile al lavoro, nell'ambito delle quali si cercava di collocare e comprendere le tendenze più recenti, considerate come effetto e motore propulsivo di grandi mutamenti dell'organizzazione sociale.

Una seconda novità di rilievo della stessa Relazione 1988 può essere ritrovata all'interno del capitolo intitolato "I nodi della realtà sociale". Sin dal titolo si ritrova ancora un'eco dell'enfasi un po' convenzionale su temi come disagio ed esclusione sociale, affrontati come correlati problematici dello sviluppo economico. Nella trattazione però si ritrovano anche temi sociali emergenti visti non solo come vincoli o costi dello sviluppo economico:

- è il caso della cultura, vista come risorsa e prodotto dell'azione sociale e istituzionale, e considerata oggetto di domanda da parte dei cittadini e potenziale motore di sviluppo;
- ed è il caso dei nuovi movimenti migratori, di cui gli stranieri sono visti ancora – e, col senno di poi, curiosamente – come una componente non preponderante, ai quali però si annetteva già un'importanza crescente nel movimentare il panorama demografico e sociale del Piemonte.

Di particolare interesse possono essere alcuni contenuti ripresi nel capitolo 2 dell'Introduzione alla stessa Relazione 1988, significativamente intitolato "La qualità sociale dello sviluppo". In particolare, quando si dà rilievo a quelli che vengono definiti "risvolti occupazionali" delle dinamiche economiche di ristrutturazione-dematurity: si pone attenzione su processi quali terziarizzazione, femminilizzazione, scolarizzazione, segmentazione, polarizzazione, disoccupazione

e nuove povertà, in un quadro di connessioni da cui almeno un abbozzo di analisi sociale prende forma visibile e specifica. Allo stesso tempo, mentre si parla delle “prospettive demografiche” del Piemonte (riportando i risultati delle proiezioni al 1997, allora stimate sulla base di un’ipotesi di saldo migratorio negativo, come quello che aveva caratterizzato tutta la prima metà degli anni ottanta), si prevede una sostanziale tenuta delle forze di lavoro autoctone. La nuova immigrazione, di cui pure si prevede una ripresa, viene vista come spinta dalle condizioni dei luoghi di partenza, più che attratta dalla domanda del nostro mercato del lavoro. Di quest’ultimo, si paventa un appesantimento del segmento più basso, già ridondante per la crescente selettività delle imprese indotta dalle innovazioni tecnico-organizzative: di qui un possibile rischio di guerra fra poveri e una proposta esplicita di perseguire uno “sviluppo qualificato” capace di favorire ampi processi di mobilità socioprofessionale ascendente, per far posto ai nuovi venuti, secondo un processo di integrazione degli immigrati abbastanza consueto in altri paesi.

È evidente che non tutte le valutazioni e le attese di quegli anni si sono poi rivelate realistiche. Ma pare altrettanto evidente che l’analisi sociale dell’IRES si sia andata arricchendo e irrobustendo, senza sottrarsi all’assunzione del rischio di abbozzare previsioni e senza ritrarsi dal compito di prospettare alternative di scelta e di comportamento ai diversi decisori regionali, a partire dalle istituzioni pubbliche.

Anche “la cultura come risorsa” trova spazio e considerazione nella Introduzione alla Relazione 1988, a riprova di un’acquisizione per così dire d’Istituto di nuove sensibilità e attenzioni. Qui, con un ragionamento circolare, si propone di migliorare la qualità dello sviluppo migliorando i consumi culturali e l’attitudine all’innovazione dei cittadini, al fine di consentire e consolidare lo sviluppo economico, che di cultura e innovazione ha bisogno. Il limite è che il “benessere dei

cittadini” non è ancora considerato di per sé un obiettivo finale, ma è quasi giustificato con l’essere “strumentale” rispetto al fine ultimo dello “sviluppo economico”. Tuttavia emergono già dichiarazioni molto innovative come la seguente: “la riqualificazione del tessuto sociale (è) il più fondamentale degli investimenti infrastrutturali necessari alla nostra regione”.

La Relazione del 1995

“La società piemontese: una trasformazione incompiuta” è il titolo dato esplicitamente alla Relazione del 1995 (IRES 1995): un’edizione interamente dedicata all’analisi della società piemontese alla luce dei confronti col passato grazie alla pubblicazione dei dati del censimento ISTAT del 1991.

Nella Relazione, il quadro della situazione economica a metà degli anni novanta è approssimato allo scenario definito in un’edizione precedente “ristrutturazione su basi tradizionali”, accompagnato da una speranza di evoluzione in una direzione “neo-industriale” simile a quella prospettata dallo scenario Tecnocity proposto dalla Fondazione Agnelli fin dalla metà degli anni ottanta. Il quadro socioterritoriale, invece, viene ritenuto connotato da “una dinamica di sviluppo differenziata e multiforme” e rappresentato dalla metafora dei “3 Piemonti”. Entro questa visione generale si collocava uno specifico problema di debolezza dell’area metropolitana: nell’analisi la struttura sociale dell’area torinese non si differenziava sostanzialmente dal territorio circostante, ma appariva come una delle componenti del “Piemonte industriale”, “al pari delle altre soggetta a una faticosa ristrutturazione”.

Ma è la chiave di lettura della “trasformazione incompiuta” che guida e organizza le principali considerazioni sulla società piemontese. Partendo (ovviamente?) da un classico indicatore “economico” (pil/abitanti), il quadro sociale è definito quello di “una regione prospera e sviluppata con qual-

che segnale di incipiente maturità”¹. Più in particolare, mentre le analisi diacroniche evidenziano come caratteristici della regione persistenti limiti alla mobilità sociale, infra e intergenerazionale, mutamenti rilevanti hanno invece interessato le strutture familiari, soprattutto per la crescente occupazione delle donne adulte, in forme organizzative molto simili a quelle degli uomini. Ciò ha portato con sé un’erosione della risorsa sociale fondamentale rappresentata dal lavoro di cura prestato principalmente dalle donne. La Relazione ne deduce l’emergere prospettico di una forte domanda di servizi alle pubbliche amministrazioni, ma non ancora un’esigenza di innovazioni organizzative nei modelli della partecipazione al lavoro e della condivisione delle attività di cura.

Nel complesso, dall’insieme delle analisi condotte nel ’95, si conclude che “i risultati delineano un quadro di transizione della società piemontese, per cui – come nell’economia – i sintomi di erosione di un complesso di riferimenti tradizionali appaiono più evidenti dell’emergere di nuovi elementi strutturanti”. La “transizione” dunque è vista più come una tendenza che esercita un’azione corrosiva sugli assetti sociali precedenti, che non come un processo già costruttivo di nuovi equilibri di sistema.

Un tale giudizio d’insieme è ulteriormente qualificato da affermazioni come le seguenti:

- “è in corso una trasformazione di lunga gittata, iniziata negli anni settanta e non ancora sfociata in una nuova strutturazione relativamente stabile, nella quale gli elementi di dinamismo e le nuove contraddizioni si aprono

¹ Si noti che qui il significato del termine “maturità” è declinato in termini negativi o problematici, mentre dopo alcuni anni prenderà una diversa connotazione: uno scenario delle “maturità creative” verrà usato per definire una delle prospettive di sviluppo e di innovazione aperte al Piemonte (cfr. Abburrà, Migliore 2004).

il passo fra le maglie organizzative ereditate dalla fase della grande espansione industriale”.

- “Esistono elementi di inerzialità nel quadro della società piemontese che concorrono a limitare lo sviluppo innovativo dell’economia regionale”.
- “L’avvio di una nuova fase di crescita del Piemonte deve incorporare elementi di mutamento non solo nelle strutture economiche ma anche negli assetti sociali”.

Dalla lettura integrata e trasversale di queste proposizioni si può ricavare una valutazione che sembra essersi rivelata centrata, significativa e tuttora largamente corrispondente allo stato delle cose nella nostra regione, anche se forse non ancora acquisita come giudizio condiviso dai decisori fondamentali, e quindi non ancora accolta come guida all’azione. Si tratta del peso di alcune dimensioni organizzative forti del modello sociale che ha sorretto la fase del massimo sviluppo economico a base industriale. Esse sembrano esercitare ora un condizionamento inerziale sui modi di organizzazione dell’economia e della società, ma anche sugli orizzonti culturali e le modalità di azione quotidiana con cui enti e imprese, individui e famiglie affrontano la transizione a nuovi assetti. Nuove opportunità o potenzialità di sviluppo economico sarebbero sfavorite dalla persistenza dei modelli culturali e organizzativi che pure sono stati una forza nel passato.

Se volessimo – naturalmente col senno di oggi – portare alle loro conseguenze logiche queste valutazioni, allora rimaste in parte implicite, potremmo dire quanto segue. La frontiera dell’innovazione da perseguire e stimolare da parte di attori pubblici e privati che vogliano favorire un nuovo dinamismo del sistema regionale deve passare non solo attraverso mutamenti delle strutture economiche, ma ancor prima da processi di innovazione dell’organizzazione sociale che “liberino” le potenzialità creative delle innovazioni economiche dalle

maglie ristrette di assetti sociali ad esse non più coerenti. In tal modo, nell'analisi dell'IRES e nella realtà di fatto del Piemonte, il sociale cessa di essere visto solo come vincolo o conseguenza, spesso indesiderata, dell'economico, ma diviene a pieno titolo fattore dinamico e propulsivo di per se stesso; un fattore capace di sospingere nuove direzioni dello sviluppo economico, più adeguate non solo ai mercati e alle loro dinamiche competitive, ma anche alle nuove conformazioni socioculturali e alle conseguenti preferenze professionali ed esistenziali di una popolazione evoluta e matura, nei diversi sensi del termine.

Scenari sociali e prospettive economiche: dilemmi organizzativi fra presente e futuro

Con questa seconda parte si cercherà di vedere se le analisi dell'IRES a partire dalla metà degli anni novanta abbiano trovato riscontri e specificazioni nelle dinamiche sociali ed economiche degli anni successivi e nelle previsioni per quelli prossimi. Si ricorda che, dopo il 1995, le considerazioni ad ampio respiro dell'IRES si ritrovano soprattutto negli Scenari (l'ultimo è del 2008), che hanno sostituito in questa funzione le relazioni annuali.

Il modello di partecipazione al lavoro e l'organizzazione familiare: mutamenti e persistenze

Se si guarda alle dinamiche del Piemonte assumendo come punto di osservazione un luogo di convergenza delle dimensioni sociale ed economica come il mercato del lavoro, si può ritenere che, nel corso dei due decenni a cavallo del secolo, siano intervenuti "molti cambiamenti, ma poca innovazione". Molte cose sono diventate diverse da com'erano prima, ma non sono emerse chiare innovazioni organizzative, istituzionali, culturali che configurino nuovi assetti capaci di valorizzare i cambiamenti sia per migliorare la qualità della vita

delle persone, sia per fare dei mutamenti sociali elementi propulsivi di un nuovo ciclo dello sviluppo economico. Vediamo come e perché.

Molti cambiamenti, in primo luogo nella quantità dell'occupazione e nella proporzione di popolazione che partecipa al lavoro retribuito: tra 1997 e 2007 si contano 200.000 occupati in più e il tasso d'occupazione è salito dal 56% a 65% della popolazione 15-64 anni. Poi, ci sono stati cambiamenti nella composizione per genere dell'occupazione (le donne passano dal 39% al 43% del totale), ma soprattutto nella partecipazione femminile al lavoro: le occupate crescono dal 46% a oltre il 56% di tutte le donne d'età compresa fra 15 e 64 anni. Cambia nello stesso tempo la distribuzione settoriale degli impieghi (col terziario che aumenta dal 55% al 61%); ma ancor più si modificano i livelli d'istruzione degli occupati (i diplomati-laureati passano dal 37% al 51% del totale) e la composizione per età di chi lavora: gli occupati con 40 anni e più aumentano dal 45% al 54%, invertendo le proporzioni fra le due componenti.

Di un'innovazione ben più scarsa, invece, sono testimoni prima di tutto le poche modificazioni che hanno interessato le condizioni organizzative della partecipazione al lavoro, nonostante i forti cambiamenti nei soggetti che ne sono diventati protagonisti. Il modello di lavoratore è rimasto fortemente connotato e, anzi, si è progressivamente omologato su un'unica modalità: quella affermatasi come tipica per i maschi adulti nella fase espansiva dello sviluppo industriale². Ora, il

² Come è noto, si è trattato di un periodo in cui l'espansione si è basata, nella sfera economica, sulla grande impresa e sulla produzione standardizzata di beni di consumo di massa, mentre nella sfera domestica l'organizzazione sociale si è imperniata sulla famiglia nucleare composta da un maschio *breadwinner* occupato a tempo pieno e da una femmina *housewife* concentrata sulle attività di riproduzione e cura delle persone (a cominciare dal partner), oltre che di sostegno-integrazione al consumo dei beni industriali, dalla cui domanda sempre più dipendeva lo sviluppo economico.

lavoro a tempo pieno, regolare e continuativo, a disponibilità tendenzialmente esclusiva se non illimitata, è diventato il modello anche in settori diversi da quello strettamente industriale, entro cui ha storicamente preso forma³. Ma, mentre l'organizzazione del tempo di lavoro degli individui di entrambi i generi si omologava alle forme previste dal modello industriale classico, la partecipazione attiva al mercato del lavoro si è andata sempre più concentrando in alcune fasi della vita e in alcune fasce della popolazione: quelle centrali dell'età adulta. Si è così affiancata a una omologia-rigidità nella distribuzione dell'impiego nel tempo cronologico del giorno-mese-anno, una concentrazione della partecipazione alle attività di lavoro per il mercato in alcune età biografiche, con la quasi esclusione di altre.

A dispetto dei rilevanti cambiamenti di genere, d'età e d'istruzione nella composizione degli occupati, parziali ma efficaci indicatori della persistente uniformità nelle modalità della partecipazione al lavoro retribuito possono essere i seguenti:

- una scarsa diffusione del lavoro a tempo ridotto, con un peso del part time che in Piemonte non raggiunge il 12% dell'occupazione, a confronto con il 18,3% medio europeo, e anche con il 14% medio delle regioni italiane del centro-nord;
- una limitata incidenza sul totale dell'occupazione di ogni forma di lavoro atipico; persino del lavoro a termine che, pur suscitando grande allarme sociale, in Piemonte è al-

³ Non si può dimenticare che quello che oggi appare come "il" modello generale di partecipazione al lavoro si è definito storicamente, non senza resistenze, per differenza netta da quello che era il modello prevalente in agricoltura, anche per i maschi, o in grandi settori come il commercio e l'artigianato, e persino la prima manifattura, in cui spesso erano impegnati tutti i membri della famiglia, in luoghi e tempi che non escludevano alternanze o commistioni fra compiti produttivi e attività riproduttive, fra attività di lavoro e accudimento familiare.

Figura 1 Tassi attività in Piemonte per classe d'età (2006)



l'8,8% dell'occupazione dipendente, a fronte del 14,5% medio europeo e del 10,4% del nostro centro-nord.

Della crescente polarizzazione della presenza sul mercato del lavoro in rapporto all'età possono essere invece indicative:

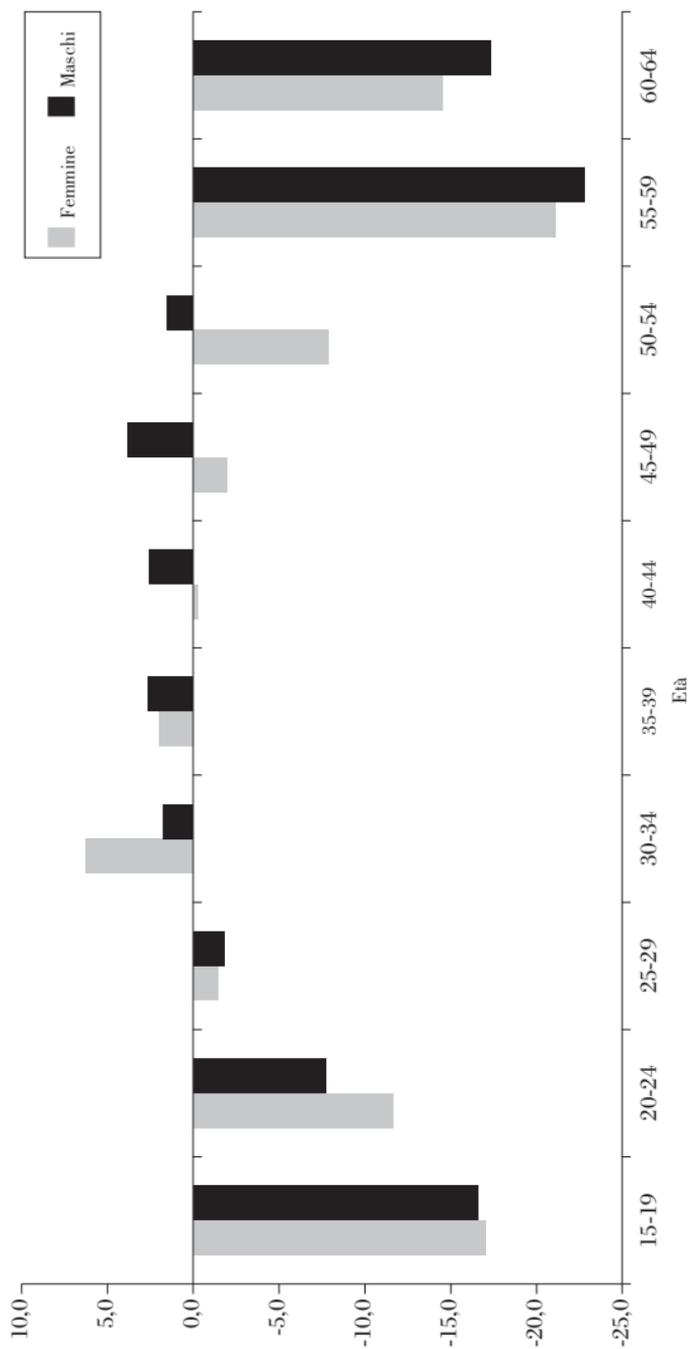
- la scarsa e calante partecipazione al lavoro dei giovani, come testimoniato dai tassi d'attività (15 punti in meno della media europea) e dagli alti tassi di disoccupazione giovanili: 17%, un dato quasi uguale alla media dei 25 paesi dell'Europa allargata, che hanno un tasso di disoccupazione generale pari al doppio di quello del Piemonte;
- una scarsa partecipazione al lavoro in età matura, come ribadito da tassi d'occupazione tra coloro che sono compresi tra 55-64 anni, che non raggiungono il 30%, pur dopo alcuni provvedimenti tesi a innalzarli, a fronte di una media europea di 15 punti più elevata.

Entrambe le accentuazioni trovano ulteriore enfattizzazione se i confronti sono effettuati con regioni paragonabili di singoli paesi come Germania, Gran Bretagna, Spagna e persino Francia.

Di fronte a tali dati, colpisce ancor più – nei confronti internazionali – la relativa maggior partecipazione al lavoro degli uomini e delle donne adulte piemontesi, che pure dispongono di una minor varietà di forme d'impiego: in Piemonte i tassi d'attività e d'occupazione nelle classi d'età comprese fra 30 e 50 anni (30-40 per le donne) risultano superiori a quelli dei coetanei residenti nei principali paesi europei (si vedano i molti dati riportati e analizzati in Abburrà, Durando 2008).

Da tutto quanto precede si può ricavare il giudizio secondo cui i pur rilevanti cambiamenti intervenuti nel mercato del lavoro negli scorsi decenni sono stati “contenuti” e “incanalati” entro le forme di partecipazione e di occupazione “tipi-

Figura 2 Differenze nei tassi d'attività per classe d'età fra Piemonte e media europea (UE 15, 2006)



che” del modello di sviluppo industriale nella fase detta “fordista”. Con una fondamentale differenza: si è aggiunta a quella dei maschi adulti, la presenza pressoché generalizzata al lavoro delle donne adulte, che il modello originario prevedeva occupate in mansioni domestiche. Si potrebbe dire che, più che trasformarsi, il modello di partecipazione al lavoro di tipo industriale si sia “deformato”, venendo a includere al proprio interno una delle fondamentali componenti sociali che ne garantivano il funzionamento dall’esterno: un cambiamento che non avrebbe potuto avere luogo senza importanti conseguenze organizzative e senza imporre costi ed esigenze di compensazione.

Fino a ora, però, il contrasto fra cambiamenti rilevanti e innovazioni scarse ha prodotto squilibri e attivato compensazioni soprattutto nella sfera privata, anziché in quella pubblica. Per almeno due decenni la sfera privata delle famiglie ha saputo contenere e fronteggiare le tensioni generate dai cambiamenti nei comportamenti occupazionali, accentuando alcuni caratteri di rigidità dell’organizzazione sociale. Alla tendenziale “piena” occupazione degli adulti di entrambi i generi ha fatto da contrappunto una crescente quota di popolazione d’età più matura che usciva (o restava fuori) da ogni impiego professionale ben prima di aver raggiunto un’effettiva condizione anziana. Un’ampia quota di queste generazioni mature surroga i propri figli nelle funzioni di allevamento dei nipoti, oltre a prendersi cura dei genitori anziani, sopravviventi più spesso e più a lungo fin oltre la soglia della fragilità⁴. Allo stesso tempo, la presenza intensiva sul mercato del lavoro degli adulti di entrambi i generi trovava crescenti motivazioni in un altro processo: la sempre più prolungata di-

⁴ Su questi temi si veda Abburrà 2007. Più di recente, e autorevolmente, su www.neodemos.it, M. Livi Bacci, *Il Welfare Fai-da-te e i nonni*, 08-05-2008, e C. Saraceno, *Ancora su nonni e nipoti*, 17-07-2008.

pendenza economica dei figli, protagonisti di una scolarizzazione di massa tutta giocata in termini esclusivi e antitetici rispetto alla partecipazione al lavoro retribuito. D'altro canto, anche le forme di quest'ultimo non offrivano molte alternative, né per i genitori né per i figli: poco part time e poche opportunità di alternanza studio-lavoro, oltre che calanti occasioni di impiego giovanile qualificante, hanno favorito una forma di scolarizzazione tanto prolungata quanto disgiunta dalla partecipazione a ogni esperienza lavorativa (e, forse anche per ciò, dalle incerte capacità di effettiva qualificazione). Nel complesso, da un punto di vista di sistema non si può dire che una tale forma di ri-organizzazione sociale si sia rivelata inefficace, consentendo ai redditi di rimanere alti, all'occupazione di crescere e alle famiglie di tenere le posizioni su un campo competitivo in cui il gioco si faceva più difficile e la solidità della squadra condizionava fortemente il valore dei singoli.

I limiti intrinseci alla prosecuzione lineare delle tendenze recenti

Ora, però, si può ritenere che si vada profilando un limite alle capacità di tenuta di un'organizzazione sociale tutta basata sulla semplice iterazione dei meccanismi in atto: e ciò principalmente a causa di due mutamenti sostanzialmente inevitabili.

Il primo proviene dalle dinamiche demografiche, che prospettano per i prossimi anni un netto e progressivo mutamento della composizione della popolazione compresa nelle età più mature, con un aumento delle fasce più anziane, più spesso bisognose di cura, rispetto a quelle meno anziane, fin qui ben più numerose e spesso fornitrici di aiuti essenziali al sostegno degli adulti, degli anziani e dei bambini. Secondo le più recenti proiezioni dell'IRES, nei prossimi anni la popolazione piemontese con più di 75 anni segnerà un aumento

del 50%, mentre quella fra 64 e 75 anni resterà sostanzialmente invariata.

Il secondo mutamento riguarda la condizione professionale e lo stile di vita (insieme alla cultura e ai valori correlati) degli adulti maturi dei prossimi anni, in particolare delle donne. Numerose iniziative sono state e saranno prese per innalzare i tassi d'attività e incentivarne il prolungamento dell'età lavorativa oltre i ristretti limiti affermatasi nelle pratiche degli scorsi decenni. Se avranno successo, come auspicano i più, tali iniziative produrranno l'effetto secondario di ridurre nettamente la disponibilità di tempo delle fasce d'età mature ma in buona salute per attività diverse dal lavoro retribuito. Non è inoltre garantito che gli orientamenti culturali prevalenti nelle generazioni che si succederanno nelle posizioni di mezzo fra gli adulti e gli anziani resteranno ugualmente altruisti e generosi quanto sono stati quelli di coloro che vi si sono trovati negli anni scorsi.

Dunque, se dopo avere assimilato a quello degli uomini il modello di partecipazione occupazionale delle donne adulte, si volesse anche omologare quello delle persone mature a quello degli adulti, chi potrebbe svolgere per tutti loro le funzioni di supplenza nella sfera delle attività di cura e di riproduzione familiare essenziali a consentire in primo luogo la partecipazione piena al mercato del lavoro, e poi la cura dei bambini e degli anziani? Sulla scorta dell'esperienza, è probabile che il pensiero di molti vada agli immigrati, anzi, alle immigrate. Ma davvero si ritiene che questa nuova forma di divisione internazionale del lavoro (domestico) possa assurgere a modello generalizzato e durare attraverso le generazioni?

I limiti di un'organizzazione sociale difensiva ma non propulsiva rispetto alle dinamiche potenziali dello sviluppo economico

Ma accanto ai limiti che riguardano la disponibilità futura dell'ampia offerta di lavoro di cura proveniente dalle fami-

glie⁵, vi è un altro e non meno importante motivo di preoccupazione per le conseguenze di una prosecuzione inerziale lungo lo stesso percorso di aggiustamento dell'organizzazione sociale ai cambiamenti del sistema economico. Come è stato ben argomentato di recente (Paci 2005-2007), sulla scorta anche di studi sull'economia dei servizi che datano almeno dagli anni ottanta, il costo della mancata innovazione sociale, a fronte delle rivoluzioni in atto nella sfera dell'economia, tenderà sempre più a manifestarsi anche in termini di scarsa attivazione di nuove domande e di nuove risorse per lo sviluppo di una terziarizzazione innovativa (non a caso particolarmente lenta e circoscritta in regioni a struttura economico-sociale fordista come quella piemontese). Più in particolare potrebbe essere limitata l'effettiva realizzazione delle potenzialità dinamiche e progressive della società della comunicazione e della innovazione tecnologica che la sospinge.

In che modo ciò può accadere in una regione organizzata come il Piemonte? Facendo mancare a larga parte della popolazione due risorse essenziali: la qualificazione e il tempo necessari a domandare-consumare e a domandare-produrre nuovi servizi, in particolare quelli potenzialmente collegati all'evoluzione delle tecnologie dell'info-comunicazione definita del web 2.0 (Ferro, Cantamessa 2008). A fronte di nuove modalità interattive di produzione e fruizione di servizi innovativi – ad esempio nel campo dell'educazione, della salute, dell'intrattenimento, della cultura – si può ritenere che un assetto troppo “industriale” dell'organizzazione sociale possa agire da freno. Per poter partecipare come consumatori attivi al mercato dei servizi offerti dalla “rete”, infatti, occorre un grado di istruzione e competenza funzionale più elevato, ma occorre in primo luogo una maggiore disponibilità di tempo

⁵ Che ha rappresentato una componente essenziale del meccanismo di funzionamento del modello di sviluppo basato sul “cambiamento senza innovazione”.

sia per acquisire competenze sia per esercitarle nella fruizione delle opportunità offerte. Un modello organizzativo e funzionale così “teso”, esigente e condizionante nella conduzione della vita quotidiana, come quello che regge oggi la partecipazione al lavoro di entrambi i membri adulti delle famiglie piemontesi, opera piuttosto a scapito della loro disponibilità di tempo e della attitudine a farne un uso attivo fuori dal lavoro. I servizi nuovi, che pure a differenza dei precedenti possono essere fruiti comodamente e ovunque, come quelli vecchi tuttavia non possono essere stoccati o “messi in garage”: si domandano solo se possono essere consumati⁶. Senza contare che anche molte risorse economiche dei privati, oltre che il loro tempo, nel sistema che si è andato affermando negli scorsi decenni debbono rivolgersi prioritariamente alla produzione e all’acquisto di servizi molto tradizionali, come quelli domestici e di cura delle persone (il cui svolgimento spesso occupa parte significativa del tempo “libero”, o sono forniti da persone remunerate).

Già in epoche passate di grandi mutamenti dei paradigmi tecnologico-organizzativi della produzione (segnatamente proprio in quella che ha visto l’avvento e la piena affermazione del modello di produzione e consumo fordista), rilevanti cambiamenti nell’organizzazione sociale e nei modi e stili di vita della popolazione sono risultati condizioni necessarie perché le potenzialità economiche aperte dalle innovazioni nelle tecniche e nei modi della produzione potessero effettivamente essere realizzate su ampia scala. Si pensi ai mutamenti nei modi organizzativi e negli stili di vita delle popolazioni connessi con l’inurbamento o con l’affermazione generalizzata del modello di famiglia nucleare basato su una net-

⁶ Sul ruolo fondamentale della disponibilità di tempo per consentire lo sviluppo della domanda dei servizi erano già molto chiari, fin dagli anni ottanta, i contributi di J. Gershuny (Gershuny 1993).

ta divisione dei compiti fra uomini e donne; per non dire dei cambiamenti proprio nell'organizzazione del tempo, con una separazione netta tra quello "di lavoro" e un tempo nuovo detto "libero", in larga parte dedicato ad attività di consumo di massa, in particolare nelle forme del weekend e delle ferie. Tali mutamenti nell'organizzazione sociale furono tutti funzionali allo sviluppo delle potenzialità produttive del sistema economico: lo sviluppo di una produzione di massa di beni industriali richiese la costruzione di un sistema di consumi (e consumatori) di massa (Piore, Sabel 1984; Paci 2005-2007).

In analogia, si potrebbe pensare che, oggi, se si vuole stimolare e sostenere un'ampia domanda e offerta di servizi alle persone e di servizi innovativi mediati dalle tecnologie della comunicazione e dell'informazione, occorra operare per favorire un assetto sociale e organizzativo più "terziario" (cioè più vario e variabile, per differenza rispetto a quello che abbiamo conosciuto come tipicamente "industriale") e, perché no, più "femminile", rispetto a quello tipicamente "maschile" che negli scorsi decenni si è esteso anche a gran parte delle donne adulte.

Non potrebbe essere questa una nuova frontiera dell'innovazione sociale, orientata a favore della qualità della vita delle persone ma strettamente intrecciata con lo sviluppo di una nuova economia dei servizi capace di sostenere il cambiamento-rilancio del modello di sviluppo economico?

La ricerca di soluzioni organizzative innovative per sostenere e generalizzare modi di vivere che sono stati più spesso inventati-praticati dalle donne nei paesi più evoluti non potrebbe rappresentare anche una nuova frontiera della "parità" fra donne e uomini? Una parità aperta a nuove forme di partecipazione al lavoro retribuito e allo stesso tempo alle attività di cura e di formazione-qualificazione lungo tutto l'arco della vita, oltre che a consumi e pratiche sociali innovative.

Secondo studi e opinioni recenti, il famoso modello della “doppia presenza”, anziché come una costrizione, può essere vissuto anche come un adattamento positivo, un punto di equilibrio per non dover rinunciare né alla partecipazione alla sfera del lavoro né a quella della famiglia, e per non dover assolutizzare una delle due⁷. Dopo alcuni decenni spesi a perseguire una parità basata sull’omologazione della vita della donna a quella degli uomini, provare a fare il contrario non potrebbe rappresentare un’interessante inversione di prospettiva? In tal modo si potrebbero ricercare nuove soluzioni per attenuare sia le incongruenze organizzative che limitano lo sviluppo economico sia i costi personali e sociali presentati dalla versione precedente delle “Pari Opportunità”.

Raramente come in questo frangente storico – e in pochi luoghi con maggior chiarezza che in Piemonte – il nesso tra sviluppo economico e qualità dell’organizzazione sociale appare come una relazione a due vie o un rapporto circolare di mutuo influenzamento. La situazione attuale è connotata dall’emergere di opportunità di sviluppo offerte da un nuovo paradigma tecnico-organizzativo basato sulle tecnologie innovative della info/comunicazione, che però vengono colte con molta lentezza. Sembra rendersi particolarmente evidente l’esigenza di un impegno nell’innovazione di alcune fondamentali strutture organizzative dell’assetto e del meccanismo sociale, perché possano assumere il ruolo di condizioni non solo permissive ma anche propulsive nei confronti della possibilità di cogliere veramente, su scala ampia e con respiro epocale, le promesse positive e progressive di un nuovo mo-

⁷ Si veda ad esempio un recente intervento di Alice Thomson: *A career woman? No, a mother who works*, “The Times”, 15 luglio 2008. Oppure i più scientifici contributi della sociologa della London School of Economics Catherine Hakim (Hakim 2003).

dello di sviluppo economico. Tale modello potrebbe risultare maggiormente centrato su un'effettiva "terziarizzazione", intesa come sviluppo di attività e strutture economiche proprie di una "nuova economia dei servizi" distinta non solo merceologicamente, ma anche organizzativamente e culturalmente, dalla pur formidabile struttura dell'economia industriale. Una struttura che ha sospinto e modellato una fase secolare dello sviluppo dei paesi occidentali, ma che ora forse chiede un cambio.

Social innovation to tackle crisis

Per fronteggiare il dubbio – percepito anche dall'autore – che questioni come quelle poste sopra possano assumere un tono anacronistico nell'ambito della grave crisi economica in atto può essere d'ausilio una recente dichiarazione del presidente della Commissione Europea: "*The financial and economic crisis makes creativity and innovation in general, and social innovation in particular, even more important to foster sustainable growth, secure jobs and boost competitiveness*" José Manuel Barroso (*EurActiv.com* pubblicato il 21 gennaio 2009).

Bibliografia

Ricerche IRES

- IRES (1988), *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte*. 1988. Torino: Rosenberg & Sellier (Collana Piemonte; 2)
- IRES (1995), *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte*. 1995. Torino: Rosenberg & Sellier (Collana Piemonte; 29)
- Abburà L., Migliore M.C. (2004). *Le sfide della popolazione all'economia e alla politica. Scenari sociali e demografici per il Piemonte: alternative possibili e condizioni necessarie*. Torino: IRES (IREScenari; 2004/4)
- Abburà L., Durando M. (2008). *Il mercato del lavoro fra modelli di partecipazione e sistemi di qualificazione*. Torino: IRES (IREScenari; 2007/3)
- Ferro E., Cantamessa M. (2008), *Le ICT nel futuro del sistema socioeconomico piemontese. Nuovi paradigmi, opportunità di sviluppo e divari digitali*. Torino: IRES (IREScenari; 2008/9)

Altri riferimenti bibliografici

- Piore M.J., Sabel C.F. (1984), *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books
- Gershuny J. (1993), *L'innovazione sociale. Tempo, produzione e consumi*. Messina: Rubbettino Editore
- Hakim C. (2003), *Models of Family in Modern Societies: Ideals and Realities*. Farnham: Ashgate Press
- Paci M. (2005-2007), *Nuovi lavori, nuovo welfare*. Bologna: Il Mulino
- Abburà L. (2007), *Relazioni tra generazioni nella quotidianità: anziani come percettori e produttori di assistenza e di welfare?* In: Belloni M.C. (a cura di), *Andare a tempo. Il caso*. Torino: una ricerca sui tempi della città. Milano: Angeli

Capitolo 4

La demografia e gli studi sulla popolazione¹

Carla Nanni

Il capitolo ripercorre l'evoluzione della demografia piemontese dalla prima immigrazione degli anni cinquanta e sessanta alla stasi dei decenni successivi fino alla ripresa dell'immigrazione degli anni novanta. Viene ricostruito il quadro demografico per quanto attiene alle trasformazioni della natalità, dell'ageing, e dei modelli familiari. L'immagine che se ne può trarre colloca il Piemonte tra le regioni dove le conseguenze dell'invecchiamento della popolazione sono più evidenti. La riduzione delle leve giovanili e l'assottigliarsi e l'allungarsi delle famiglie rappresentano un fenomeno di lunga durata con cui fare i conti. D'altro lato l'apporto spontaneo dell'immigrazione straniera è solo una soluzione temporanea. Il riequilibrio delle fasce d'età che essa produce non è sufficiente a incidere permanentemente sull'andamento di lungo periodo. Tendenze demografiche come quelle da tempo in atto in Piemonte richiedono consapevolezza e attenzione da parte di tutti per mettere tempestivamente in campo risposte efficaci.

Gli studi demografici dell'IRES

I primi trent'anni dell'IRES (1958-1988)

Fin dalla sua costituzione l'IRES si interessa ai fenomeni demografici, analizzati a livello regionale e sub regionale. Gli

¹ Il capitolo è frutto di un lavoro personale di lettura delle pubblicazioni IRES in campo demografico e delle discussioni del gruppo per il Cinquantenario dell'IRES composto da Abburrà, Allasino, Borrione, Cagno, Conforti, Davico, Donato, Migliore, Nanni, Valetti e Tursi. Ringrazio in particolare Maria Cristina Migliore e Luciano Abburrà per aver letto e discusso con me precedenti versioni di questo capitolo. Elisa Tursi ha predisposto il paragrafo dedicato alle proiezioni demografiche IRES e contribuito al paragrafo dedicato alla struttura per età.

studi in materia – come altri ambiti di ricerca – sono direttamente finalizzati a supportare l'attività di programmazione degli enti locali e, dopo il 1978, dell'Ente Regione. Numero- se pubblicazioni sono dedicate all'analisi dei dati di censi- mento: quest'ultimo infatti rappresenta per molti anni la più ricca, e per alcuni aspetti unica, fonte analitica di informa- zione sulla popolazione. Le proiezioni demografiche divengo- no parte integrante del lavoro di ricerca dell'Istituto fin dal 1968 (Panero 1968): l'azione degli enti locali non può pre- scindere dalla previsione dell'andamento della popolazione per la quale occorre organizzare i servizi.

Al fine di rendere disponibili dati e serie storiche aggiornate, l'IRES costituisce vari osservatori: in campo demogra- fico il primo è pubblicato nel 1983. Gli osservatori permet- tono di monitorare l'andamento delle principali grandezze economiche e demografiche della regione e di disporre di un patrimonio di conoscenze rese via via più ricche dalla maggiore disponibilità di dati statistici da parte dell'ISTAT.

I processi demografici e i loro attori (1989-2008)

Negli ultimi due decenni, grazie allo sviluppo delle tecnolo- gie informatiche, la ricerca in campo demografico ha potuto avvalersi di una maggiore e sempre più puntuale disponibi- tà di dati statistici. Inoltre le fonti per lo studio della popola- zione si sono arricchite con indagini campionarie. L'ISTAT per rispondere alle nuove esigenze di comprensione dei fenome- ni sociali aveva avviato dalla fine degli anni ottanta alcune rilevazioni poi confluite nel *Sistema di Indagine Multiscopo*, indagini campionarie periodiche sui più importanti temi di rilevanza sociale, i cui risultati sono stati ampiamente utiliz- zati nelle ricerche IRES.

La maggiore disponibilità di informazioni sul profilo sociale e culturale della popolazione ha reso possibile l'impiego, per la comprensione dei comportamenti demografici, di metodi e

categorie proprie della ricerca sociale². Questo approccio interdisciplinare si afferma anche nei lavori dell'IRES. Si aprono nuovi filoni di ricerca sulle famiglie, la fecondità, la condizione degli anziani, fenomeni interpretati facendo riferimento alla sociologia della famiglia, dell'età e del corso di vita. Questi studi si propongono di analizzare e comprendere le scelte e i comportamenti degli *attori dei processi demografici*, integrando il convenzionale approccio macro con un approccio micro. Gli eventi che contribuiscono alla dinamica della popolazione vengono interpretati alla luce dello stretto intreccio di vincoli esterni (culturali ed economici) e scelte individuali, anche se si riconosce che “un'impostazione di questo tipo trova ancora notevoli ostacoli nella disponibilità e articolazione dei dati correnti e nella validità di quelli d'indagine al livello di aggregati territoriali medio piccoli” (Bonifazi, Gesano, Heins 2001).

Accanto allo studio dei fenomeni demografici per contemporanei si affianca quello longitudinale. Mentre il primo metodo utilizza solo dati di stock il secondo permette di seguire le caratteristiche di specifiche coorti di individui consentendo un'efficace messa a fuoco dei processi di trasformazione demografica

Dagli anni novanta alcuni lavori dell'IRES inizieranno a impiegare nell'interpretazione delle dinamiche regionali l'analisi di scenari evolutivi. Questa metodologia ha il merito di “sondare il ventaglio di prospettive di trasformazione di un

² Giovanni Sgritta osserva come già nel corso degli anni settanta vi siano i pro-dromi di una integrazione tra gli studi demografici e sociali “la demografia pare aprirsi a riflessioni più ampie sui fattori economici, sociali e culturali che intervengono nella dinamica delle popolazioni (...) mentre dal canto suo la ricerca sociale rivolge un'attenzione sempre più matura e consapevole verso il patrimonio di informazioni concernenti la struttura della popolazione e la dinamica dei fenomeni demografici”. Giovanni B. Sgritta, *Demografia e sociologia* (Livi Bacci, Blangiardo, Golini 1994).

dato sistema socioeconomico distinguendo diversi percorsi e definendo quali requisiti e scelte debbono essere messe in campo dagli attori decisionali per favorire il raggiungimento dell'uno o dell'altro scenario" (IRES 1993). Per disegnare i possibili scenari della popolazione l'IRES utilizza ampiamente anche le proiezioni demografiche (vedi le Relazioni annuali dal 1993 e le Relazioni di Scenario dal 2001 oltre a Migliore et al. 2002).

Accanto all'ampliamento delle ricerche in campo demografico non è venuta meno l'attività di osservazione e raccolta delle principali grandezze demografiche della regione e la produzione di serie storiche. La diffusione dei risultati dell'Osservatorio demografico si sposta, nel 2003, dall'edizione cartacea a quella su web.

L'andamento della popolazione piemontese

Dal miracolo economico agli anni ottanta

Nel secondo dopoguerra il Piemonte vive importanti trasformazioni economicosociali che hanno un grande impatto sulla popolazione. Il forte sviluppo industriale concentrato in alcune aree del Piemonte (soprattutto Torino, Ivrea, Biella, Novara) muove un notevole numero di persone (IRES 1988). Una parte degli immigrati giunge dalle zone montane e dalle zone meno sviluppate del Piemonte, una parte dal nord-est dell'Italia, ma la maggior parte degli immigrati proviene dalle regioni del Mezzogiorno.

Negli anni dell'espansione economica la popolazione piemontese cresce notevolmente e in maniera ininterrotta fino a metà anni settanta: nel 1951 risiedono in Piemonte 3.500.000 abitanti, 25 anni dopo si contano ben un milione di residenti in più. La crescita della popolazione si realizza in modo fortemente diseguale sul territorio piemontese: le aree investite dai processi di industrializzazione attirano un gran numero di nuovi residenti, all'opposto le aree

a prevalente attività agricola tendono a spopolarsi. In questo periodo, per la presenza della grande industria, aumenta il peso demografico dell'area torinese rispetto alle altre aree della regione.

Dall'inizio degli anni settanta si avvertono i primi segnali di una crisi che colpisce duramente il tessuto produttivo piemontese. Con la crisi energetica e le sue ripercussioni economiche si esauriscono le migrazioni massicce: il saldo migratorio, dato come differenza tra il numero di immigrati e coloro che si trasferiscono fuori regione, diviene praticamente nullo. Quando a metà del decennio il numero dei decessi torna a superare quello delle nascite, la crescita della popolazione piemontese si arresta e nel 1977, per la prima volta, si registra un saldo demografico negativo.

Nei primi anni ottanta l'espulsione di manodopera dovuta alla riorganizzazione produttiva favorisce un aumento delle emigrazioni di ritorno verso altre regioni italiane: il saldo migratorio diviene negativo fino al 1985. Per tutti gli anni ottanta la diminuzione combinata di nascite e immigrazioni produce una contrazione della popolazione molto consistente, anche se inizia ad apparire come dato nuovo l'aumento di iscrizioni anagrafiche di persone provenienti dall'estero (IRES 1993).

Gli ultimi vent'anni (anni novanta e duemila)

Negli ultimi due decenni alcune tendenze emerse nel periodo precedente proseguono e si accentuano. In particolare merita qui far cenno alle trasformazioni economiche in direzione del terziario³, alla femminilizzazione della forza lavoro, alla prosecuzione dell'aumento dei tassi di scolarizzazione e,

³ Il 1981 è l'anno in cui gli addetti del terziario superano come quota quelli dell'industria. Se tra gli addetti dell'industria si escludono quelli delle costruzioni il sorpasso del terziario avviene otto anni prima.

ancora, all'invecchiamento della popolazione, alla riduzione della dimensione media delle famiglie, all'emergere di nuovi stili di vita. Le trasformazioni del sistema economico accanto alle nuove necessità delle famiglie (come la cura degli anziani) contribuiscono a sollecitare l'immigrazione di lavoratori e lavoratrici stranieri/e il cui apporto ha dapprima contrastato, poi invertito, il trend negativo dell'andamento demografico piemontese.

Negli anni novanta la popolazione piemontese mostra una sostanziale stabilità, per effetto di due tendenze contrarie: il numero dei decessi continua a eccedere quello delle nascite, ma, al contempo si registra un saldo migratorio in crescita per l'aumento delle migrazioni dall'estero. L'impatto della nuova migrazione sulle dinamiche regionali risulta ancora modesto, ancorché crescente. Negli anni dopo il censimento del 2001 il numero dei residenti torna a crescere in maniera significativa per il contributo sempre più consistente degli stranieri: un contributo sia diretto, per il saldo degli arrivi dall'estero, sia indiretto, per l'apporto al rialzo della natalità complessiva. Al primo gennaio 2007 il Piemonte conta circa 4.353.000 abitanti, gli stranieri residenti sono quasi 253.000, circa il 5,8% del totale, leggermente al di sopra della media italiana pari al 5%.

La natalità: dal baby boom alle culle vuote

Il Piemonte, negli anni 1951-57, presentava caratteristiche demografiche che ponevano la regione in anticipo rispetto alle tendenze che si sarebbero poi diffuse nel resto del paese: il saldo naturale si attestava su valori negativi per il basso tasso di fecondità delle donne piemontesi (1,5 figli per donna). La tendenza si inverte negli anni dell'espansione economica, il numero delle nascite aumenta notevolmente: da 39.500 nel 1952 a 65.000 nel 1964. Il tasso di fecondità totale (numero medio di figli per donna) cresce e si colloca al di sopra dei li-

velli di sostituzione (2,1 figli per donna)⁴ per tutti gli anni sessanta fino al 1974. Tale fenomeno è imputabile principalmente all'apporto in Piemonte di immigrati provenienti dalle altre aree del paese: più giovani e con una maggior propensione a fare figli (Michielin 2003). In particolare si verifica una tendenza all'anticipazione delle scelte procreative – rispetto a quanto avveniva nel decennio precedente – che coinvolge tutte le residenti.

Il tasso di natalità giunge al 15,8 ‰ nel 1968 (era 11,2‰ nel 1952) e si mantiene elevato fino agli inizi degli anni settanta, per poi mostrare un'inesorabile discesa fino a giungere nel 1987 al minimo storico di 7,3‰. Studi dell'IRES mostrano come il contributo dell'immigrazione degli anni sessanta al rialzo della fecondità piemontese sia avvenuto per una ventina d'anni, dopodiché anche le donne immigrate – e in particolar modo quelle di seconda generazione – hanno allineato i propri modelli riproduttivi alla bassa fecondità delle piemontesi (Bonifazi, Gesano, Heins 2001). In effetti negli anni settanta, non appena i flussi migratori si attenuano, il calo delle nascite riprende con maggiore intensità, in concomitanza anche di notevoli cambiamenti di costume e del contesto normativo (vedi più oltre). Per quanto riguarda il modello riproduttivo, nel corso del *baby boom* si afferma tra le generazioni nate tra il 1930 e il 1943 (quelle con tassi di fecondità crescenti) il modello di due figli, mentre è in calo il modello “nessun figlio”. Diversamente, nelle generazioni successive si osserva un de-

⁴ I demografi indicano nel tasso di fecondità totale (numero medio di figli per donna) pari a 2,1 quello necessario per garantire il ricambio generazionale di una popolazione con gli attuali profili di mortalità. Il tasso di fecondità totale (TFT) superiore a 2,1 negli anni sessanta è stato calcolato per contemporanee, cioè per mille donne in età fertile presenti in quel dato momento. Tuttavia, se si calcola il TFT per coorte di nascita, per quelle donne che hanno terminato la loro vita feconda si osserva come nessuna di queste coorti in Piemonte abbia raggiunto un TFT sufficiente per riprodurre se stessa (Bonifazi, Gesano, Heins 2001).

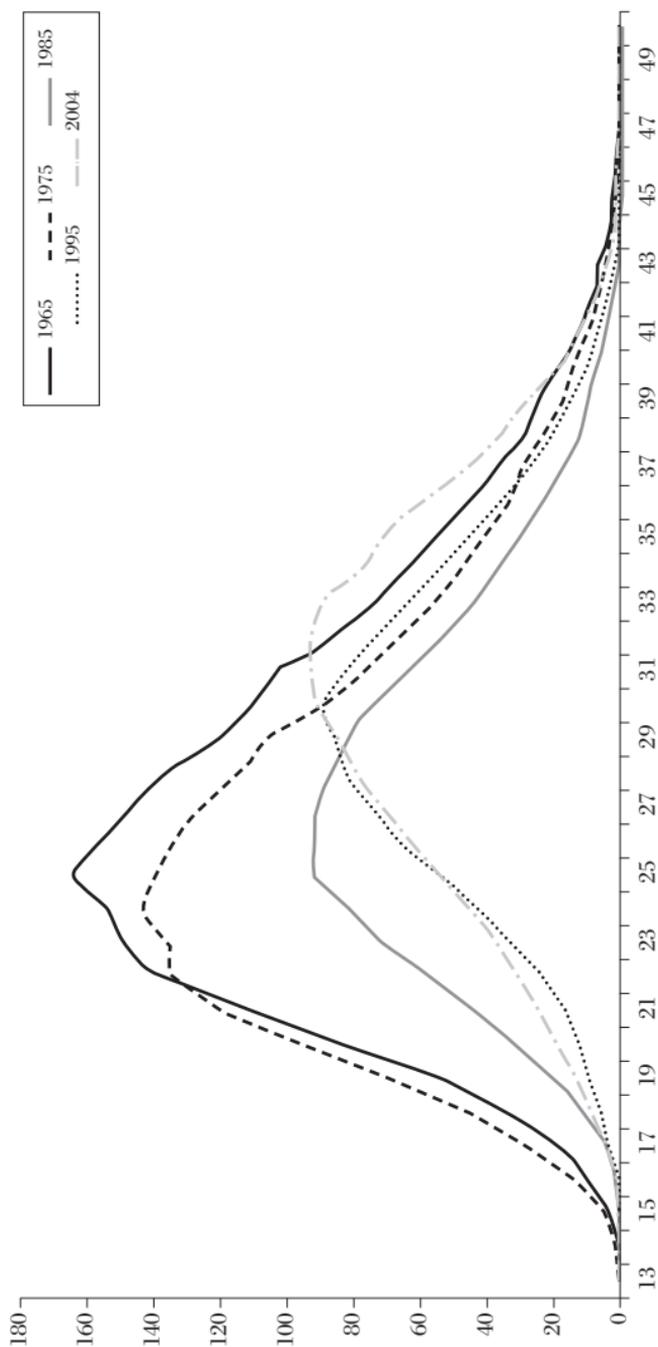
clino del modello “due figli”, il progressivo affermarsi del figlio unico e la ripresa dell’assenza di figli (IRES 1993). Dagli anni settanta si assiste alla progressiva riduzione del numero medio di figli per donna accanto alla tendenza al rinvio della maternità: si può apprezzare l’intensità di quest’ultimo osservando lo scivolamento delle curve da sinistra verso destra nella figura 1, mentre l’abbassamento delle curve indica la diminuzione del numero medio di figli. L’età media al parto cresce sensibilmente fino a raggiungere i 31 anni nel 2006. L’IRES ha posto in evidenza (IRES 1993) come i due fenomeni siano tra loro collegati: la posticipazione della prima gravidanza in età meno fertili diminuisce la probabilità di avere un figlio e di conseguenza anche la possibilità di averne più d’uno. Da metà degli anni settanta il numero di nati diminuisce repentinamente attestandosi alla fine degli anni ottanta sulle 33.000 unità, un livello inferiore a quello degli anni cinquanta.

Nel corso degli anni novanta iniziano a manifestarsi i primi segnali di una lieve ripresa della natalità che subirà un’ulteriore accelerazione negli anni più recenti: nel 2007 si contano più di 38.500 nascite. Il tasso di fecondità totale (TFT) in Piemonte è in ripresa: dopo il picco negativo del 1994 (1,03 figli per donna) si è giunti all’1,30 stimato per il 2007 dall’ISTAT, valore che comunque si mantiene al di sotto della media italiana e del Nord Italia (rispettivamente 1,34 e 1,37) e tra i più modesti d’Europa.

La lieve ripresa delle nascite è principalmente imputabile alla crescente presenza di donne straniere con un tasso di fecondità totale notevolmente più alto di quello delle autoctone: secondo l’ultimo dato disponibile il numero medio dei figli per donna è 2,52 per le straniere e appena 1,17 per le italiane⁵. Le

⁵ *Statistiche in Breve, natalità e fecondità della popolazione residente: caratteristiche e tendenze recenti: anno 2006*, ISTAT 2008.

Figura 1 Tassi specifici di fecondità per età della madre (per 1.000 donne in età fertile) in Piemonte in anni diversi



Fonte: ISTAT

donne immigrate, oltre ad avere una fecondità più elevata e precoce, appartengono a una sottopopolazione con una struttura per età decisamente giovane. Nel 2006 il 9,2% delle donne in età fertile è straniera, quota più che raddoppiata rispetto all'ultimo quinquennio.

Anche le donne italiane hanno fornito un contributo alla ripresa del tasso di fecondità totale piemontese. L'analisi dei tassi di fecondità per età mostra come il maggior numero di nascite avvenga oramai dopo i trent'anni⁶ e l'età media al parto delle donne italiane si attesti nel 2006 a 31,8⁷. Il contributo delle italiane all'evoluzione recente della fecondità dunque pare dipendere dal recupero della maternità in età tardiva delle coorti di donne nate a cavallo tra gli anni sessanta e settanta⁸. Il lieve recupero di fecondità delle italiane non si è tradotto però in un aumento delle nascite autoctone quanto piuttosto nella loro stabilità.

Come emerso dalle ricerche IRES (Migliore, Tronu 2001), le generazioni nate nel corso degli anni sessanta e quelle successive hanno operato una sorta di *rivoluzione* spostando progressivamente in età più matura – insieme al matrimonio – anche il loro processo riproduttivo⁹.

Secondo quanto argomentato in molti studi dell'IRES, la quota dei nati da donne di origine italiana in Piemonte è destina-

⁶ Nel 2004 in Piemonte il 65% delle nascite complessive riguarda madri con più di 30 anni.

⁷ L'ISTAT fornisce per l'Italia – anno 2005 – i tassi di fecondità specifici per età e cittadinanza delle donne residenti in cui è evidente come la maggior parte dei figli di straniere nasca da donne con meno di trent'anni mentre le italiane tendano a realizzare più della metà della loro fecondità oltre i trenta.

⁸ L'apporto della fecondità esogena degli immigrati e il recupero tardivo della riproduttività rinviata delle piemontesi erano proprio le condizioni ipotizzate a fine anni novanta negli studi IRES per un'eventuale ripresa della fecondità in Piemonte.

⁹ A differenza di altri contesti, in Piemonte, come in Italia, i figli nascono in grande maggioranza all'interno del matrimonio.

ta nel breve periodo a ridursi¹⁰. Infatti anche in presenza di un incremento nei tassi di fecondità delle italiane, il numero dei nati è condizionato dalla netta diminuzione del contingente di donne in età fertile – già in atto da alcuni anni – dovuto all’ingresso in questa fascia di età delle coorti meno consistenti nate dopo la seconda metà degli anni settanta e alla progressiva uscita delle coorti più numerose nate durante il *baby boom*.

Il numero dei nati stranieri invece è in progressivo aumento: nel 2006 sono 5.344, pari al 14% dei nati in Piemonte, erano appena il 3,5% dieci anni prima. Se poi si considerano anche le coppie miste, i nati con almeno un genitore straniero nel 2006 si attestano al 19,3%¹¹.

Tra i fattori che hanno contribuito a influenzare i livelli di fecondità e, prima ancora, i modi di fare famiglia (di cui si parlerà nel paragrafo successivo) ricordiamo la diffusione di stili di vita meno costrittivi, favoriti da un cambiamento culturale in atto fin dagli anni sessanta. Sono soprattutto però gli anni settanta a rappresentare un periodo molto intenso di novità anche normative: brevemente ricordiamo l’introduzione del divorzio (1970) e l’interruzione volontaria di gravidanza (1978), precedute dalla cancellazione delle norme penali che perseguivano come reato la propaganda e la vendita di anti-concezionali. Vengono introdotte norme relative alla tutela delle madri lavoratrici e istituiti per la prima volta i consultori familiari che hanno contribuito a diffondere una procreazione più consapevole.

¹⁰ Nella Relazione annuale del 1993 si osservava come la fecondità a livelli molto bassi produca un duplice effetto: la riduzione del numero delle nascite e, nell’arco di una generazione, la riduzione del numero di donne in età fertile. Per questo si prevedeva che la ripresa della natalità potesse avvenire, come effettivamente è accaduto, soprattutto grazie a saldi migratori elevati e solo in secondo luogo per una ripresa dei livelli di fecondità.

¹¹ *Statistiche in Breve, natalità e fecondità della popolazione residente: caratteristiche e tendenze recenti*: anno 2006, ISTAT 2008.

Infine, nel 1975, viene varata la riforma del diritto di famiglia (legge n. 151) che sancisce la completa uguaglianza tra i coniugi: tutti i diritti relativi al governo della famiglia fino ad allora prerogativa del marito vengono estesi anche alla moglie.

Fondamentale è stata la trasformazione del ruolo femminile nella società, favorita dall'innalzamento dei livelli di istruzione e dall'ingresso sempre più massiccio delle donne nella forza lavoro. Un percorso scolastico prolungato incide sui processi di formazione della famiglia e sui progetti procreativi rinviandoli, contribuendo inoltre, insieme alla partecipazione al mercato del lavoro, alla diffusione di sensibilità culturali nuove. Il lavoro – da esperienza breve che precede il matrimonio o l'arrivo dei figli e da fonte integrativa di reddito per la famiglia – è diventato per le donne un tratto fondante del loro progetto di vita. Inoltre, l'aumento dell'instabilità coniugale ha accresciuto la consapevolezza della necessità dell'indipendenza economica.

La maggiore partecipazione delle donne al lavoro ha posto problemi di conciliazione con gli impegni domestici e di cura dei figli e ciò ha contribuito a limitare o rinviare le scelte riproduttive. L'esperienza della “doppia presenza” in Italia è risultata particolarmente onerosa per la tradizionale scarsa condivisione dei carichi familiari da parte degli uomini, l'inadeguatezza dei servizi (carenza servizi per l'infanzia) e la mancanza di flessibilità del mondo del lavoro in termini di orario, utilizzo del part time e dei congedi¹².

Ricerche recenti mettono in evidenza come la relazione tra fertilità e lavoro femminile storicamente negativa in alcuni contesti sia divenuta positiva. Ad esempio nei paesi del Nord

¹² Per il mutamento culturale legato all'aumento delle madri lavoratrici e i cambiamenti avvenuti nella famiglia cfr. M.C. Migliore, C. Saraceno, *Famiglie e individui una transizione silenziosa* (IRES 1995).

Europa dove sono poste in essere politiche che incentivano la conciliazione del lavoro con le necessità familiari, l'elevata partecipazione al lavoro si associa a una natalità relativamente alta¹³. Anche in Italia la fertilità cresce proprio in quelle regioni dove i tassi di attività femminili sono più alti: in Piemonte il lieve incremento della fertilità (delle donne italiane) è stato accompagnato da un ulteriore aumento del tasso di occupazione femminile (dal 44,3 del 1995 al 56,3 del 2007)¹⁴. Il possibile cambiamento nella relazione tra lavoro e fecondità è stata una delle ipotesi esplorata negli studi IRES. In primo luogo si è ipotizzato che l'occupazione femminile incrementando le risorse familiari avrebbe influito positivamente nella scelta della maternità (Bonifazi, Gesano, Heins 2001). Infine, l'ipotesi che parte della denatalità sia da attribuire alle difficoltà di conciliazione tra vita lavorativa e impegni di cura è alla base dell'analisi di scenario condotta dall'IRES nel 2004 che ha prodotto simulazioni di lungo periodo, mettendo a fuoco lo sviluppo di diverse componenti della popolazione con differenti scenari socioeconomici (Abburrà, Migliore 2004). In particolar modo nello scenario reattivo *family friendly* si assume che venga modificata l'organizzazione del lavoro in modo tale da favorire la conciliazione tra diversi ambiti di vita, quello professionale e quello familiare. Si ipotizza che maggiori opportunità di impiego e maggiore flessibilità nel gestire gli impegni di cura abbiano ricadute positive sulla natalità, e che in questo modo diventi possibile avere il primo figlio in età più giovane, così da accrescere la possibilità di averne altri in seguito.

¹³ Andersson (1999) Studio sulla Svezia citato nella ricerca nazionale "La bassa fecondità italiana tra costrizioni economiche e cambio di valori", Intervento di Daniela del Boca alla presentazione del volume *Social Policies, Labour Markets and Motherhood A Comparative Analysis of European Countries*, Cambridge University Press (inoltre si veda: Michielin 2003).

¹⁴ ISTAT.

Le famiglie

In questo paragrafo si ripercorrono brevemente i principali cambiamenti delle strutture familiari e dei modi di fare famiglia attraverso gli studi dell'IRES.

In Piemonte il numero delle famiglie è in continuo aumento mentre l'ampiezza media delle famiglie va progressivamente riducendosi. Nel 1961 le famiglie piemontesi erano quasi 1.300.000 con una media di tre componenti, nel 2006 le famiglie sono circa 600.000 in più e l'ampiezza media si è ridotta a 2,1. In particolare il numero dei nuclei familiari composti da una o due persone è in espansione mentre si osserva una forte riduzione di nuclei composti da cinque persone o più. Molti fattori concorrono a determinare questo processo di semplificazione: *l'invecchiamento della popolazione*, che porta un numero sempre più ampio di anziani a vivere molti anni in coppia senza figli o soli dopo il decesso del coniuge; *la crescente instabilità coniugale*, responsabile della formazione di molte famiglie monogenitoriali e unipersonali; *il calo del numero di figli*, infine, *il mutamento di mentalità* per il quale la convivenza di più nuclei familiari sotto lo stesso tetto è ritenuta meno desiderabile.

A tutto ciò corrisponde un mutamento delle reti parentali che sono più "lunghe" e più "strette": vi sono sempre meno sorelle e fratelli ma sempre più spesso si può far conto su genitori e nonni.

Quanto ai tipi di famiglia più diffusi, da tempo in Piemonte si è consolidata la propensione a formare famiglie nucleari. Al censimento del 2001 le famiglie multiple costituite da due o più nuclei sono ormai residuali e costituiscono appena lo 0,6% del totale (in Italia sono pari all'1,4%).

Le tendenze riguardanti le trasformazioni familiari emerse nei lavori dell'IRES, confermate dai dati più recenti, mostrano il Piemonte ai primi posti per il numero di famiglie composte

con una sola persona, famiglie monogenitoriali, famiglie ricostituite, coppie di fatto, e infine, solo più recentemente, coppie costituite con almeno uno straniero.

Una particolare crescita si registra per le coppie conviventi coniugalmente: attestate a 7.500 nel 1971 (pari allo 0,5%) passano a 28.777 nel 1991 per raddoppiare nel 2001 quando se ne contano 55.900 giungendo a costituire il 5,2% delle coppie complessive, una quota percentualmente contenuta, ma numericamente consistente. Più che in passato dunque il matrimonio non è l'unico modo di vivere in coppia. La convivenza *more uxorio* può dipendere sia da una libera scelta sia dalla presenza di vincoli. La scelta è talvolta temporanea, in vista di un futuro matrimonio, o definitiva. In altri casi la convivenza è dettata dall'impossibilità di risposarsi, perché in attesa di divorzio, oppure da convenienza patrimoniale, nei casi di vedovi o vedove che risposandosi perderebbero il diritto sulla pensione del coniuge defunto.

Tra i diversi tipi di famiglia, l'aumento più ampio si osserva per le famiglie composte da una sola persona: nel 1971 erano appena il 6%, trent'anni dopo giungono a costituire il 29,4% (in Italia sono al 25%): nel 2001 dunque il 12,6% dei piemontesi abita solo. Questo fenomeno dipende principalmente dall'invecchiamento e dall'instabilità coniugale e solo in misura contenuta, sia in Piemonte che in Italia, dall'uscita da casa in età giovanile¹⁵.

Tra le strutture familiari emergenti vi sono le famiglie monogenitoriali, costituite soprattutto a seguito della rottura del matrimonio. Si tratta di famiglie dove più spesso vi possono esser problemi organizzativi, relazionali e di reddito. Gli studi IRES negli anni novanta rilevavano come la maggior parte delle famiglie monogenitoriali fosse composta da donne con

¹⁵ Come documenta la Relazione annuale IRES 1995 con i dati di tre censimenti 1971, 1981 e 1991.

figli poiché, in caso di separazione, i minori venivano generalmente affidati alla madre. Ancora nel 2001 le famiglie “madre con figli” costituiscono il 6,4% del totale contro l’1,4% delle famiglie “padre con figli”. Questa distribuzione con ogni probabilità verrà modificata dal diffondersi dell’affido condiviso introdotto nel marzo 2006¹⁶.

I mutamenti della famiglia non hanno riguardato solo la sua struttura e numerosità, ma anche il corso di vita individuale e familiare. Un notevole cambiamento ha interessato i tempi di transizione alla vita adulta: in Piemonte, così come nel resto del paese, l’uscita dei giovani dalla famiglia di origine per formarne una propria avviene con un certo ritardo rispetto agli altri paesi europei. Una ricerca IRES (Migliore, Tronu 2001) mostra che questo comportamento ha iniziato a diffondersi con le generazioni nate negli anni sessanta. Dai dati di censimento emerge che i giovani rimangono a vivere in famiglia anche dopo il raggiungimento dell’autonomia economica. Si prolunga lo statuto di figlio convivente con i genitori configurandosi così il fenomeno della “famiglia lunga”. A volte l’autonomia avviene a tappe: ad esempio quando il figlio studia fuori sede oppure quando prova a vivere da solo con un lavoro precario, ma poi rientra in famiglia. In generale procrastinare il momento in cui si esce dalla famiglia di origine comporta per molti giovani ritardare la formazione di una famiglia propria e di conseguenza anche il momento in cui si diventa genitori.

Una variabile importante del cambiamento familiare è costituita dall’aumento dei tassi di occupazione femminile. Sempre più donne mantengono il proprio lavoro anche in presenza di figli piccoli. Il problema della conciliazione tra lavoro retribuito e lavoro di cura è presente in tutti i paesi sviluppati. Tuttavia in Italia pare essere ancora più sentito per una

¹⁶ Legge n. 54/2006.

maggior diffusione del modello tradizionale dei ruoli familiari¹⁷.

In conclusione, le trasformazioni demografiche in atto in Piemonte, negli ultimi cinquant'anni, sono riconducibili a un cambiamento più vasto della società occidentale che i demografi qualificano come seconda transizione demografica¹⁸, i cui aspetti salienti sono, molto sinteticamente, la bassissima natalità, l'invecchiamento della popolazione, l'aumento delle unioni non istituzionalizzate, le nascite al di fuori del matrimonio e l'alta instabilità coniugale. Il Piemonte, rispetto alle altre regioni italiane, si pone all'avanguardia nei processi che caratterizzano la seconda transizione demografica, pur mantenendosi ancora a notevole distanza rispetto a quelle dell'Europa occidentale e settentrionale.

La struttura per età

La popolazione piemontese è caratterizzata da un notevole grado di invecchiamento. Si tratta di un fenomeno diffuso in tutte le società a sviluppo avanzato, causato dalla denatalità e dalla crescita dei livelli di sopravvivenza. Il Piemonte si colloca fra le regioni europee in cui il grado di invecchiamento è maggiore ed è in atto da più lungo tempo.

Il confronto tra le piramidi di età ai censimenti 1961 e 2001 mostra a colpo d'occhio l'evoluzione dell'invecchiamento

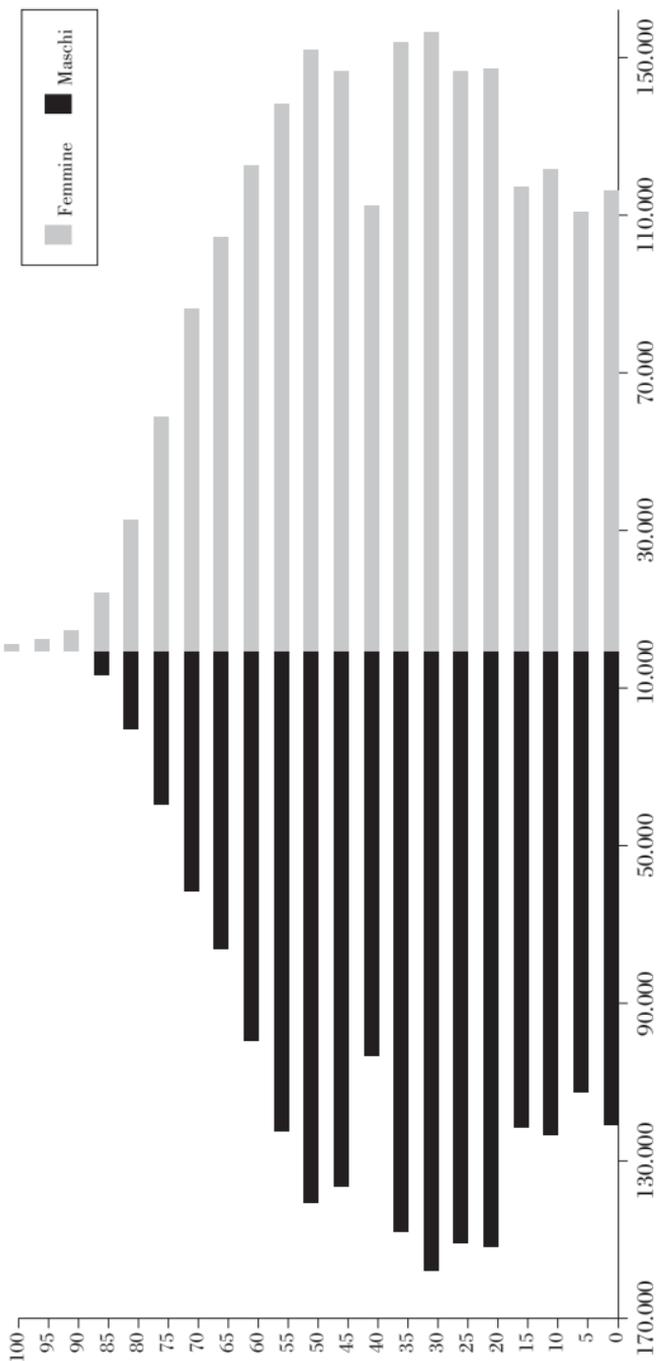
¹⁷ L'ISTAT ha dedicato uno studio ai tempi di donne e uomini impegnati per il lavoro retribuito e per i carichi familiari: *Conciliare lavoro e famiglia. Una sfida quotidiana*, Argomenti, n. 33, 2008 ISTAT.

¹⁸ La seconda transizione demografica, le cui caratteristiche sono state definite per la prima volta da Lesthaeghe (1987) e Van de Kaa (1991), è stata preceduta da una prima transizione individuata nel passaggio delle società europee da un regime demografico di *ancien régime*, caratterizzato da tassi di natalità e mortalità molto elevati, a un regime demografico moderno con tassi molto contenuti e un conseguente progressivo invecchiamento della popolazione. Nelle società a sviluppo avanzato la prima transizione demografica si è conclusa nel corso del Novecento.

della popolazione piemontese in quarant'anni (figure 2a e 2b). La differenza tra il profilo delle due figure risiede proprio nel notevole aumento delle classi anziane, che corrisponde al rigonfiamento della cima della piramide nel 2001 e nel ridimensionamento delle classi giovanili, causata dal calo delle nascite iniziato nella seconda metà degli anni settanta, che ha notevolmente assottigliato la base della piramide. Nel 1961 gli anziani con più di 65 anni rappresentavano il 12,7% del totale, mentre quasi un piemontese su quattro (24%) aveva meno di vent'anni. A metà anni novanta la quota di anziani supera quella dei giovani e nel 2007 si attesta a 22,7%, mentre la classe 0-19anni scende a quota 16,7%. L'aumento degli anziani e la diminuzione dei giovani coincidono anche con un invecchiamento all'interno della classe di età centrale 15-64 anni, che per convenzione si considera composta da persone attive sul mercato del lavoro. L'invecchiamento all'interno di questa fascia di età si può misurare mettendo in rapporto la parte di popolazione in età attiva più matura (40-64) e quella più giovane (15-39). Tale indicatore sale da circa 88 persone attive più mature su 100 attive più giovani registrato nel 1961 al corrispondente rapporto di 118 a 100 del 2007. Un fenomeno rilevante e non privo di conseguenze in un'epoca in cui i rapidi cambiamenti del contesto tecnologico richiedono un aggiornamento continuo delle competenze professionali.

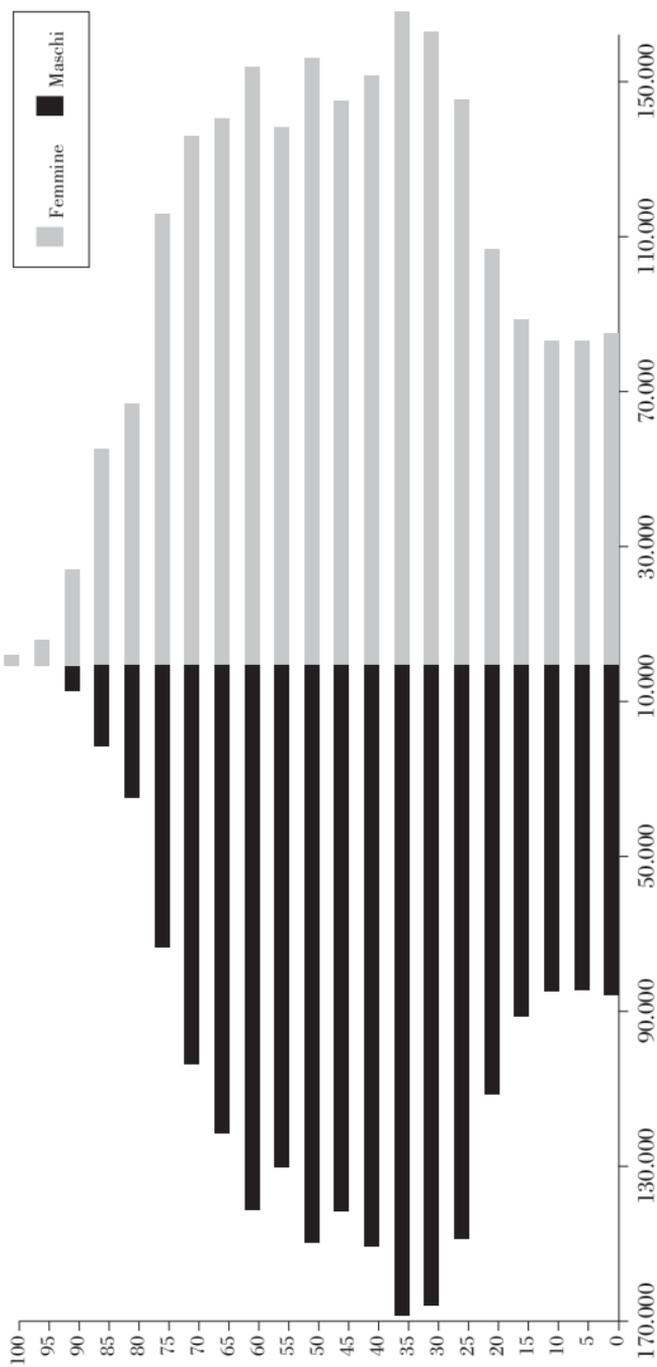
I flussi migratori hanno avuto un ruolo molto importante nel delineare la composizione per età della popolazione regionale. La forte immigrazione negli anni cinquanta e sessanta ha contribuito ad attenuare la tendenza all'invecchiamento, presente già da tempo in Piemonte, per la giovane età degli immigrati e per il loro rilevante apporto alla natalità. Tuttavia studi IRES hanno messo in evidenza non solo la temporaneità degli effetti di *ringiovanimento* prodotti dall'immigrazione, ma anche un meccanismo poco considerato al di fuori del cir-

Figura 2a Piramide d'età della popolazione piemontese nel 1961



Fonte: ISTAT

Figura 2b Piramide d'età della popolazione piemontese nel 2001



Fonte: ISTAT

colo più ristretto degli esperti, ovvero che “intense migrazioni concentrate in un periodo e in alcune coorti, a cui non seguono altre migrazioni, producono 30-40 anni dopo un aumento temporaneo di persone anziane” (Migliore 2001). Ed è quanto sta avvenendo in Piemonte. Gli studiosi di demografia hanno mostrato che se si volesse contrastare l’invecchiamento con l’immigrazione occorrerebbero cicli espansivi di immigrazione, che condurrebbero a crescite di popolazione molto consistenti (Gesano 1994).

Anche la recente immigrazione dall’estero caratterizzata da una struttura per età più giovane di quella piemontese induce un effetto di ringiovanimento diretto e indiretto (per il rialzo della fecondità) senza tuttavia poter arrestare il *trend* dell’invecchiamento. Inoltre, parte dei nuovi immigrati va a ingrossare anche le coorti già numerose dei nati durante la *baby boom*, producendo in futuro – quando queste coorti giungeranno all’età della pensione – un ulteriore appesantimento della quota di anziani (Molina 2001).

Accanto alla denatalità e ai flussi migratori di cui si è detto, occorre anche ricordare il contributo fornito dalla diminuzione della mortalità, sia quella riguardante le età infantili sia le età mature. In Piemonte agli inizi degli anni cinquanta 49 bambini su 1.000 non raggiungevano il primo anno di vita¹⁹. Il tasso piemontese è andato progressivamente migliorando giungendo nel 2004 a 2,6‰ contro un valore, pur sempre molto contenuto, della media italiana del 3,7‰²⁰. L’importan-

¹⁹ Nel 1952 le regioni che avevano un tasso di mortalità infantile più basso del Piemonte erano Trentino, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Toscana, Umbria e Marche. La media italiana, per i valori più alti registrati nelle regioni del sud, si attestava a 63,5‰.

²⁰ Epidemiologia Piemonte, http://www.regione.piemonte.it/sanita/ep/natalita/tab_ind.htm; La popolazione italiana storia demografica dal dopoguerra a oggi; *100 statistiche per il paese*, Indicatori per conoscere e valutare, ISTAT, 2008 (cfr. anche: IRES 1988).

te calo della mortalità in età infantile ha contribuito a contrastare l'invecchiamento della popolazione. Diversamente, la riduzione della mortalità in età matura, con il conseguente allungamento della vita, ha determinato un notevole aumento del numero degli anziani, sia in valori assoluti sia in percentuale. La speranza di vita stimata dall'ISTAT per il Piemonte è perciò cresciuta a ritmi sostenuti: dai primi anni sessanta al 2007 si è passati da una media di 66,6 anni a 78,3 per gli uomini e da 72,5 a 84 per le donne, con una lieve diminuzione del divario tra i due generi.

L'IRES ha costantemente monitorato l'evoluzione della composizione per età della popolazione piemontese evidenziando sia le implicazioni sociali ed economiche sia le sfide che una società invecchiata pone ai decisori politici.

Con l'allungamento della vita sono mutate le condizioni degli anziani: la stessa definizione anagrafica di età anziana è controversa a seconda che ci si riferisca all'età pensionabile o alle condizioni di salute (Fondazione Giovanni Agnelli, SIS 2006). Considerando che i ruoli ricoperti nelle diverse età e le aspettative rispetto alle diverse fasi della vita sono prodotti anche culturali e sociali, l'esperienza dell'essere anziani è cambiata parallelamente ai cambiamenti che hanno investito la società. Gli anziani rappresentano un gruppo sociale più complesso e attivo rispetto al passato: occorre infatti distinguere quella fase della vita in cui non si è più sul mercato del lavoro ma si gode ancora di buona salute, da quella età in cui i vincoli e le necessità legate allo stato di salute divengono un problema rilevante.

A differenza dei "grandi anziani", non autosufficienti, i "giovani-anziani" costituiscono una parte della popolazione ancora attiva e con consumi crescenti, inoltre rappresentano un'importante risorsa per la società piemontese: forniscono un supporto fondamentale ai figli che lavorano, in particolare per la cura dei nipoti, a volte mantengono figli adulti e par-

tecipano ancora al lavoro con partita iva o lavoro sommerso (Bordogna 2007); infine a questi impegni può sommarsi anche la cura di un genitore “grande anziano”.

L’incremento degli anziani non autosufficienti si traduce invece in un aumento dei costi di cura e di assistenza ma anche in una spinta alla domanda di beni e servizi di questa fascia di popolazione. Si pensi alla ricaduta positiva per la ricerca in medicina geriatrica, e alla istituzione di centri specialistici per la cura di patologie specifiche dei “grandi anziani” (IRES ottobre 2001).

Nel complesso, gli anziani, quando le condizioni economiche e di salute lo consentono, preferiscono vivere da soli. In genere, l’abitazione dei figli risulta vicina a quella dei genitori proprio per facilitare l’attivazione di aiuto reciproco in caso di bisogno (cfr. IRES 1995, Cioni 1988).

L’incremento della popolazione anziana è accompagnato inevitabilmente da una spesa pensionistica sempre più importante. Se da un lato sembra ragionevole preparare e mantenere attive le persone in età mature e dall’altro aumentare la partecipazione al mercato del lavoro delle donne di tutte le età e dei giovani (Migliore 2001) è anche evidente che la maggiore partecipazione delle donne al lavoro comporta lo sviluppo di politiche assistenziali di supporto agli anziani e alle famiglie.

Le proiezioni demografiche

Dal 1993 l’IRES produce analisi di proiezione e previsioni demografiche utilizzando uno specifico modello di stima²¹. A seguito dell’ultimo aggiornamento il periodo di previsione si estende dal 2007 al 2026; l’anno base è il 2006, anno di cui si disponeva del movimento anagrafico.

²¹ Il modello, basato su una metodologia estrapolativa di tendenze di lungo periodo, è denominato STRUDEL (Struttura Demografica Locale) ed è stato sviluppato da Enzo Migliorini.

Tabella 1 Proiezioni di popolazione per classi di età fino al 2026 in Piemonte (1° gennaio)

| | 2006 | 2011 | 2016 | 2021 | 2026 | 2006-2026 | Var.% 2006-2026 |
|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------|
| 0-19 | 717.107 | 760.282 | 798.668 | 832.790 | 862.523 | 145.416 | 20,30% |
| 20-44 | 1.487.423 | 1.415.940 | 1.364.920 | 1.347.428 | 1.373.304 | -114.119 | -7,70% |
| 45-64 | 1.163.189 | 1.228.912 | 1.269.926 | 1.325.168 | 1.336.766 | 173.577 | 14,90% |
| 65-74 | 521.042 | 500.266 | 510.428 | 530.306 | 534.435 | 13.393 | 2,60% |
| 75+ | 452.972 | 512.410 | 580.514 | 617.301 | 687.254 | 234.282 | 51,70% |
| Totale | 4.341.733 | 4.417.810 | 4.524.455 | 4.652.993 | 4.794.283 | 452.550 | 10,40% |

Fonte: Modello di proiezioni demografiche IRES STRUDEL 2006

La popolazione piemontese, nel periodo preso in esame, cresce costantemente, aumentando di circa 450.000 unità, ma tale andamento si diversifica rispetto alle classi di età. La crescita della popolazione è fortemente sbilanciata, in termini sia relativi sia assoluti, a favore della classe di età superiore ai 75 anni (+51,7%) rispetto alla crescita più modesta della classe di età 0-19 anni (+20,3%). L'unica fascia di popolazione in calo riguarda gli adulti tra i 20 e i 44 anni (-7,7%), al cui interno, però, è necessario distinguere la classe di età 20-29 anni, in crescita (+ 51.000 unità circa) grazie alla ripresa demografica degli anni 1997-2006, e la classe di età 30-44 anni, in diminuzione (-165.000 unità circa) a causa del ristagno demografico caratterizzante gli anni 1982-1996 (tabella 1). Il processo di invecchiamento che ha investito la regione è solo in piccola parte controbilanciato dall'aumento delle nascite, che produce un conseguente aumento della classe di età 0-19. Allo stesso tempo si nota che la fascia della popolazione attiva subisce un innalzamento dell'età al suo interno. Aumenta, in valore assoluto e percentuale, il peso delle generazioni più mature, ovvero 45-64 anni. In ultimo il processo di invecchiamento della popolazione riguarderà principalmente il peso assunto dalle fasce di età oltre i 75 anni, la cui crescita (+50%) influirà inevitabilmente sulla domanda di servizi sanitari e assistenziali e sulla riorganizzazione delle relazioni familiari.

La componente dei flussi migratori si rivela particolarmente evidente nelle proiezioni della popolazione. La tabella 2 mostra l'andamento demografico a saldo migratorio nullo (assenza di migrazioni, infatti, può anche significare che il numero degli iscritti coincida con quello dei cancellati, così da annullarsi) in modo tale da evidenziare il peso dei fattori esogeni sui processi di evoluzione demografica. In primo luogo in assenza di migrazioni la popolazione diminuirebbe in vent'anni anni di oltre 300.000 unità, accelerando il declino.

L'evolversi di alcune classi di età muta radicalmente, in altre, invece, si accentua la tendenza già presente anche nei risultati che includono le migrazioni. In particolare la popolazione giovane (0-19 anni) diminuirebbe di oltre 100.000 unità, contrariamente all'ipotesi migratoria in cui si ipotizza un aumento di circa 145.000 unità. Tale inversione di tendenza è dovuta principalmente al venir meno del contingente di donne straniere e alla relativa diminuzione delle nascite. Ugualmente la popolazione più giovane in età da lavoro (20-44 anni) ridurrebbe il proprio contingente di circa 580.000 individui, rispetto a una perdita molto più contenuta di circa 110.000 unità nell'ipotesi migratoria. Si noti, inoltre, che nel caso di saldo migratorio nullo si riduce, quasi dimezzandosi, la variazione di popolazione di età compresa tra i 45 e i 64 anni, la quale costituirà la risorsa fondamentale per far fronte all'invecchiamento della popolazione e sarà la componente principale della popolazione attiva. La classe di età superiore ai 75 anni, invece, aumenterebbe lievemente, ma questo dato è il risultato di una forzatura del modello che nell'ipotesi naturale non tiene conto dei movimenti migratori né con l'estero né interni. In tal senso il contingente di popolazione anziana coinvolta nei movimenti interregionali va ad aumentare la quota di popolazione appartenente a quella classe di età.

Passando alla tabella 3, se il notevole apporto migratorio e il conseguente aumento della fecondità della popolazione piemontese possono progressivamente arrestare il declino della popolazione complessiva, poco agiscono sul processo di invecchiamento. È necessario sottolineare che le migrazioni producono non solo un aumento di giovani, ma anche di popolazione anziana (Gesano 1994). La crescita della cosiddetta "terza età" (qui considerata compresa tra i 65 e i 74 anni) non appare particolarmente rilevante (+13.000 unità circa), questo perché le nascite negli anni cinquanta furono relativa-

Tabella 2 Variazioni di popolazione per classi di età dal 2006 al 2026 in uno scenario a saldo migratorio nullo

| | 2006 | 2011 | 2016 | 2021 | 2026 | 2006-2026 | Var.% 2006-2026 |
|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------------|
| 0-19 | 717.107 | 720.085 | 701.466 | 662.106 | 613.190 | -103.917 | -14,5 |
| 20-44 | 1.487.423 | 1.313.809 | 1.131.980 | 979.116 | 908.060 | -579.363 | -39 |
| 45-64 | 1.163.189 | 1.234.992 | 1.273.156 | 1.311.775 | 1.257.423 | 94.234 | 8,1 |
| 65-74 | 521.042 | 502.822 | 515.326 | 538.571 | 540.250 | 19.208 | 3,7 |
| 75+ | 452.972 | 516.117 | 589.815 | 629.833 | 706.719 | 253.747 | 56 |
| Totale | 4.341.733 | 4.287.825 | 4.211.743 | 4.121.402 | 4.025.643 | -316.090 | -7,3 |

Fonte: Modello di proiezioni demografiche IRES STRUDEL 2006

Tabella 3 Popolazione anziana per classi di età quinquennali dal 2006 al 2026 (1° gennaio)

| | 2006 | 2011 | 2016 | 2021 | 2026 | Var. % 2006-2026 |
|--------|---------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------|
| 65-69 | 280.265 | 243.817 | 283.608 | 264.425 | 283.514 | 3.249 |
| 70-74 | 240.777 | 256.449 | 226.820 | 265.881 | 250.921 | 10.144 |
| 75-79 | 203.506 | 208.644 | 226.466 | 205.105 | 243.102 | 39.596 |
| 80-84 | 144.651 | 161.395 | 169.915 | 190.372 | 177.299 | 32.648 |
| 85-89 | 60.180 | 97.807 | 114.642 | 126.484 | 147.657 | 87.477 |
| 90-94 | 35.686 | 30.603 | 54.449 | 69.080 | 81.076 | 45.390 |
| 95+ | 8.949 | 13.960 | 15.042 | 26.260 | 38.120 | 29.171 |
| Totale | 974.014 | 1.012.676 | 1.090.942 | 1.147.608 | 1.221.690 | 247.676 |

Fonte: Modello di proiezioni demografiche IRES STRUDEL 2006

mente poco numerose. Al contrario, la classe di età superiore ai 75 anni, segnata da maggiori rischi di disabilità e di non autosufficienza, è destinata a crescere significativamente (+234.000 unità circa) e con essa, probabilmente, aumenteranno anche i costi sanitari e assistenziali che il sistema regionale sarà chiamato a sostenere. L'aumento di questa fascia di popolazione è determinato soprattutto dalla classe di età 85-89 anni (35%). Ciò può essere spiegato dalla storia migratoria della regione: infatti in questa fascia di età si concentrano coloro che sono emigrati negli anni sessanta, allora ventenni e nei prossimi decenni con oltre 80 anni (tabella 3). I futuri rapporti generazionali, soprattutto tra la popolazione di età superiore ai 65 anni e la popolazione in età da lavoro (15-64), evidenziano una riduzione della popolazione in età attiva in termini percentuali lungo l'intero arco di previsione, passando dal rappresentare il 65% della popolazione totale nel 2006, al 61% nel 2026. Non solo, l'indice di struttura che stima il grado di invecchiamento della popolazione attiva, aumenterebbe dal 115% nel 2006 al 126% nel 2026, dovuto alla crescita, all'interno di questa popolazione, delle generazioni più mature (40-64 anni). Allo stesso modo l'indice di invecchiamento – che sintetizza il peso della fascia di popolazione ultra65enne sulla popolazione complessiva – aumenterebbe dal 22% al 25%. Altro indicatore molto significativo è il tasso di dipendenza che rapporta la popolazione in età non attiva (65 anni e più) alla popolazione in età lavorativa. Nel 2006 vi erano 34 anziani di 65 anni e più ogni 100 individui tra 15 e 64 anni. Nel 2026 tale rapporto salirebbe a 42. Questo perché la velocità con cui aumenta l'incidenza degli anziani è ben superiore a quella di qualunque altra fascia di popolazione. In tal senso l'indice di vecchiaia è altrettanto significativo: nel 2006 si contano 181 anziani (65 anni e oltre) ogni 100 giovani (0-14), nel 2026 il numero di anziani salirebbe a 191.

In sintesi, i fenomeni che sembrerebbero caratterizzare l'andamento futuro della popolazione piemontese sono i seguenti: il peso dei flussi migratori, la crescita della popolazione di età superiore ai 75 anni e l'invecchiamento della popolazione in età attiva. Come è stato detto i consistenti flussi migratori rallentano notevolmente il processo di invecchiamento della popolazione, ma non rappresentano la panacea di tutti i "mali demografici". Sono un fenomeno le cui dimensioni variano e dipendono sia dalle politiche migratorie del paese, sia dagli equilibri internazionali di sviluppo socioeconomico. In secondo luogo la crescita degli ultra75enni chiamerà in causa non solo i servizi di cura ma anche la riorganizzazione delle relazioni familiari. In ultimo l'invecchiamento della popolazione in età attiva sottolineerà nuovamente la necessità di favorire una maggiore partecipazione degli *older workers*, il prolungamento della vita lavorativa e il relativo mantenimento delle competenze secondo il modello del *lifelong learning*.

Bibliografia

Ricerche IRES

- Panero M. (1968), *Metodi e risultati della proiezione demografica per il piano regionale piemontese*. Torino: IRES
- IRES (1988), *I trent'anni dell'IRES: evoluzione economica, sociale e territoriale del Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier
- IRES (1993), *Relazione sulla situazione economica sociale e territoriale del Piemonte 1993*. Torino: Rosenberg & Sellier
- IRES (1995), *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1995*. Torino, Rosenberg & Sellier
- Cioni E. (1998), *La vita previdenziale. L'anziano in Piemonte dalla famiglia all'utenza sociale, alla fruizione del tempo libero*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 84)
- Molina S. (2001), *Giovani, anziani e immigrati in Popolazione e risorse umane: la sfida del Piemonte*. Torino: IRES (InformaIres; 24)
- IRES (2001), *Popolazione e risorse umane: la sfida del Piemonte*. Torino: IRES (InformaIres; 24)
- Bonifazi C., Gesano G., Heins F. (2001), *Popolazione e società in Piemonte. Mutamenti e meccanismi nell'ultimo mezzo secolo*. Torino: IRES (Working papers; 153)
- Migliore M.C., Tronu P. (2001), *Matrimoni. Modelli di matrimonio e cambiamenti sociali*. Torino: IRES (Working papers; 147)
- Migliore M.C. (2001), *L'evoluzione della popolazione* (in: Scenari per il Piemonte del Duemila. Primo rapporto triennale. Torino: IRES 2001)
- Migliore M.C., Abburrà L., Gesano G., Heins F. (2002), *Scenari demografici e alternative economiche. La popolazione piemontese d'origine italiana e straniera fra il 2000 e il 2050*. Torino: IRES (Working papers; 165)
- Michielin F. (2003), *Fertility in an Urban context. A complex phenomenon*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 102)
- Abburrà L., Migliore M.C. (2004), *IREScenari. Secondo rapporto triennale sugli scenari evolutivi del Piemonte*

2004/4. *Le sfide della popolazione all'economia e alla politica. Scenari sociali e demografici per il Piemonte: alternative possibili e condizioni necessarie.* Torino: IRES (IRE-scenari; 2004/4)

Altri riferimenti bibliografici

- Gesano G. (1994), *Nonsense and Unfeasibility of Demographically-Based Immigration Policies*, "Genus", 1994, L (2-4), 47-63
- Livi Bacci M., Blangiardo G.C., Golini A. (1994), *Demografia*. Torino: Edizioni Fondazione Giovanni Agnelli
- Fondazione Giovanni Agnelli, SIS (a cura di) (2006), *Generazioni, famiglie, migrazioni. Pensando all'Italia di domani*. Torino: Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli
- Bordogna M.T. (2007), *I grandi anziani tra definizione sociale e salute*. Milano: Franco Angeli

Capitolo 5

Lavoro e qualificazione in Piemonte

Paola Borrione

Osservata attraverso i decenni, la struttura dell'occupazione in Piemonte ha mostrato sensibili trasformazioni. A fronte di un crescente tasso di attività nelle fasce centrali d'età la regione ha evidenziato una progressiva difficoltà a offrire occasioni di lavoro adeguate e flessibili a giovani e a lavoratori maturi. I due principali processi di trasformazione che hanno interessato il Piemonte sono stati la contrazione dell'occupazione nel settore industriale e la contemporanea crescita del terziario. Un altro importante fenomeno di lunga durata è stato quello dell'aumento del lavoro femminile. A quest'ultimo processo si accompagna anche una significativa crescita del tasso di istruzione superiore della componente femminile della popolazione che da qualche tempo supera stabilmente quello dei maschi.

Una questione rilevante sollevata dall'IRES riguarda la rigidità degli attuali percorsi formativi. Questi ultimi non sembrano attualmente in grado di rispondere efficacemente alle difficoltà dell'occupazione giovanile e di coloro che terminano il processo formativo prima dell'università, né di fronteggiare le esigenze crescenti di formazione continua in età adulta. Su questo tema l'Istituto sostiene da molti anni la costruzione di un moderno sistema di apprendistato, istruzione in alternanza e formazione continua lungo tutto il corso della vita.

L'occupazione in Piemonte tra industria ed economia della conoscenza

L'eredità del fordismo

Cambiamento e permanenza: l'analisi della struttura del mercato del lavoro e della qualificazione delle persone condotta dall'IRES dalla sua istituzione a oggi sembra focalizzarsi in-

torno a questi due campi semantici. Femminilizzazione dell'occupazione, *labor shortage* dei giovani e invecchiamento della popolazione in età da lavoro sono, in questo senso, gli elementi che più marcano le differenze con il passato e che – poi – persistono sulla scena occupazionale piemontese. Il primo lavoro preso in esame dalla presente ricognizione è quello dedicato ai trent'anni dell'IRES (IRES 1988a). In esso venivano indagati i cambiamenti dei pesi relativi dei tre grandi settori del mercato del lavoro – industria, agricoltura e terziario – e veniva evidenziato come, a confronto con altre regioni italiane, la terziarizzazione dell'economia piemontese stesse procedendo a rilento. In particolare erano ripercorse le diverse fasi che il mercato del lavoro piemontese aveva affrontato: lo sviluppo industriale degli anni sessanta, i problemi degli anni settanta e le criticità degli anni ottanta.

Negli anni cinquanta e sessanta si assiste in Piemonte a una grande espansione dell'occupazione industriale, maschile, immigrata dalle altre regioni italiane, tale da portare a un aumento sostenuto dei posti di lavoro in tale settore (circa 250.000 unità). Con gli anni settanta e il rallentamento della domanda di lavoro, inizia la crescita dell'offerta giovanile e femminile, caratterizzata da una scolarizzazione più elevata e sempre meno indirizzata all'industria.

Negli anni settanta, in assenza di una dinamica accentuata dell'occupazione, diventano evidenti i problemi quantitativi e qualitativi dell'offerta di forza lavoro. Cresce la disoccupazione, in un contesto demografico espansivo (*baby boom*) e di una tendenza all'aumento dei tassi di scolarizzazione, fenomeno che allontana dal mercato del lavoro “industriale” un numero crescente di giovani.

Si manifesta un'incipiente divaricazione tra la domanda di lavoro a bassa qualificazione e l'offerta di giovani sempre più scolarizzati, che assume particolare intensità per le donne. Al contempo, norme e contratti aumentano il costo rela-

tivo del lavoro dei giovani (e delle donne), accentuando gli orientamenti selettivi della domanda a svantaggio di queste due categorie. Tuttavia, l'effetto congiunto dell'espansione del terziario e dell'aumento del tasso di attività femminile in tutti i settori innesca un processo di femminilizzazione dell'occupazione, ai suoi inizi alla fine degli anni settanta.

L'entrata delle donne nel mercato del lavoro è attribuita dall'IRES ai cambiamenti culturali e ai vantaggi offerti alle imprese dalla flessibilità della componente femminile della forza lavoro. Tale spiegazione può, oggi, apparire parziale. I cambiamenti culturali cui si accenna – i movimenti degli anni sessanta e settanta – hanno coinvolto soprattutto le élite intellettuali e quindi non possono spiegare totalmente la decisione delle donne di entrare nel mondo del lavoro. L'inizio della femminilizzazione dell'occupazione potrebbe essere dovuta anche, ad esempio, alla crisi economica degli anni settanta e all'alta inflazione che ha reso necessario che nelle famiglie ci fossero due stipendi e non più uno solo¹.

La crisi del 1980, culminata nella “vertenza dei 35 giorni” e nei licenziamenti alla Fiat, sarà seguita da anni di forte disoccupazione e di ristrutturazioni industriali, con notevoli movimenti in uscita dalle maggiori imprese (Bonazzi 1987).

¹In Balocco S. et al. (2005), *Le pratiche delle donne nel lavoro*, una delle spiegazioni dell'entrata massiccia delle donne nel mondo del lavoro in Piemonte viene individuata nell'attività di pressione sugli uffici di collocamento operata dai sindacati per l'immediata applicazione della legge n. 903/1977. Le sindacaliste dell'epoca hanno infatti richiesto che venissero unificate, come da normativa, le liste maschili e femminili degli uffici di collocamento, cosa che ha permesso alle donne di avere le stesse opportunità di chiamata degli uomini. In precedenza, invece, gli imprenditori potevano scegliere da quale lista selezionare i lavoratori e sceglievano con maggiore frequenza persone dalla lista maschile. Questa “democratizzazione del collocamento” ha portato la Fiat ad assumere nel 1978 il 65% di operai donne, “sia ragazze al primo impiego sia casalinghe in età relativamente avanzata, mogli di operai costrette a integrare così il salario familiare, o anche vedove con la famiglia a carico” (Revelli 1989).

In quegli anni il terziario diviene il settore più importante assorbendo in parte la caduta dell'occupazione industriale, che tocca in misura maggiore giovani e donne, e sostenendo la crescita dell'occupazione complessiva. Nel secondo quinquennio degli anni ottanta si attenua la perdita di occupazione industriale ma persistono condizioni preoccupanti, come la disoccupazione giovanile e le difficoltà di inserimento per i bassi livelli di qualificazione.

In questi anni, e negli anni successivi, il mercato del lavoro viene indicato dall'IRES come il punto critico dell'evoluzione del sistema economico regionale, soprattutto a causa della crescita della disoccupazione, che sale stabilmente a livelli più elevati delle altre regioni del centro-nord, soprattutto nell'area torinese.

Le direzioni del cambiamento e i poli di continuità relativi agli anni ottanta vengono individuati con maggiore chiarezza e con un'analisi più dettagliata nella Relazione annuale dello stesso anno (IRES 1988b), che opera una sintesi dei risultati di diverse ricerche monografiche (Abburrà, Camoletto, Luciano 1989). In tale pubblicazione si evidenziano i cambiamenti strutturali così come quelli qualitativi della domanda di lavoro manifestatisi negli anni ottanta in Piemonte:

- riduzione degli occupati dell'industria, con un quarto di operai in meno rispetto alla fine degli anni settanta;
- ribaltamento delle proporzioni relative fra industria e terziario (che cresce soprattutto nei lavori "poveri", a bassa qualificazione);
- crescita della fascia alta dell'occupazione, soprattutto nel settore dei servizi (come peso relativo rispetto all'industria);
- un preoccupante elemento di continuità costituito da ampie quote di assunzioni nelle occupazioni tradizionali, di soggetti privi di consistenti livelli di qualificazione e, allo stesso tempo, persistenza di una forza lavoro a bassa

qualificazione, con necessità di formazione all'interno delle aziende. La Relazione si chiede se queste persone non siano soggetti a forte rischio di espulsione dal mercato del lavoro, come negli anni precedenti era successo a soggetti con caratteristiche simili.

La femminilizzazione dell'occupazione viene attentamente analizzata, come testimonia il titolo del paragrafo dedicato a tale fenomeno: "Un'onda rosa sul mercato del lavoro: l'occupazione femminile negli anni '80" (a sua volta sintesi dell'ampia ricerca pubblicata in Abburrà 1989). Fra il 1977 e il 1987 in Italia le donne entrano in massa nel mercato del lavoro, dopo il declino dell'occupazione femminile negli anni sessanta, soprattutto nel terziario, "conquistando" in prevalenza occupazioni a elevata qualificazione e a più alto livello di istruzione. Inoltre, sono le donne adulte a crescere in misura maggiore fra le occupate, configurando un sistema in cui si entra più tardi nel mondo del lavoro poiché si ottengono qualifiche superiori, ma poi si rimane più a lungo nel sistema stesso. In Piemonte tale dinamica è rallentata poiché mentre in Italia la crescita di occupazione delle donne nel terziario è stata sostenuta in tutte le fasce di qualificazione, in Piemonte tale crescita è dovuta alle sole fasce superiori di qualificazione. Nell'industria, invece, il divario sembra derivare dalla minore dinamicità della domanda delle componenti più qualificate dell'occupazione.

In Italia e in Piemonte l'aumento e la stabilizzazione delle donne nel mondo del lavoro sono solo in piccola parte riconducibili al meccanismo di sostituzione del precedente "part period work" con il "part time work", processo rilevante in altri paesi occidentali (Mincer 1985). La scarsa introduzione di strumenti di flessibilità organizzativa ha fatto sì che i problemi derivanti dalla necessaria conciliazione tra lavoro di cura e lavoro retribuito venissero e vengano risolti nella sfe-

ra privata, con un conseguente sovraccarico di lavoro per le donne o con il ricorso al pagamento del lavoro di servizio o al contributo offerto dalle generazioni di donne già fuori dal mondo del lavoro retribuito. L'analisi dell'IRES, sia quella relativa al mercato del lavoro, sia quella relativa alle dinamiche di sviluppo sociale, prende in considerazione tali problematiche e le porta all'attenzione del decisore pubblico.

Gli anni novanta

Il titolo del capitolo dedicato al mercato del lavoro, alla popolazione e alla scolarizzazione nella Relazione del 1991 è emblematico: *il nodo delle risorse umane* (IRES 1991). Le condizioni demografiche, la struttura della domanda e dell'offerta di lavoro, le scelte formative sembrano confermarsi come vincoli alle possibilità di sviluppo del territorio, per i quali è necessario intervenire con politiche pubbliche adeguate.

Grazie all'integrazione di analisi demografiche e analisi del mercato del lavoro, la Relazione 1991 delinea alcune tendenze strutturali dell'occupazione e tenta alcune ragionevoli previsioni per il decennio successivo riguardo alle relazioni fra domanda e offerta di lavoro. Il documento quantifica un cambiamento della numerosità e della composizione delle forze lavoro sia per motivi di ordine demografico (ovvero il progressivo invecchiamento dall'alto e la riduzione dal basso della popolazione in età lavorativa) sia in base al grado di partecipazione al lavoro delle donne e degli anziani.

Un altro fattore preso in considerazione è l'immigrazione. Si ipotizza che se il flusso migratorio – modesto – che si è osservato negli anni precedenti continuerà, la regione potrà disporre di un contingente abbastanza numeroso di giovani. Non si prevede ancora un flusso migratorio più consistente, come quello che si verificherà, invece, negli anni successivi. I mutamenti settoriali e professionali dell'occupazione avvenuti negli anni ottanta hanno ridisegnato la domanda di

forza lavoro: è aumentata la domanda di lavoratori qualificati, non colmata dall'offerta. Tale strozzatura sembra destinata a mantenersi, secondo le stime dell'IRES, anche nel decennio degli anni novanta, soprattutto a causa della scarsità di giovani diplomati orientati all'ingresso sul mercato del lavoro.

I nodi problematici che venivano posti nella Relazione del 1991 all'attenzione del decisore pubblico e le vie per risolverli sono in buona parte ancora attuali, come ricavabile da una recente ricerca sulla qualità dello sviluppo socioeconomico (Abburà et al. 2007):

- innalzare il livello medio di istruzione e qualificazione della forza lavoro;
- mantenere attiva più a lungo una quota più ampia della popolazione in età da lavoro;
- agire sul versante organizzativo del lavoro, attivando forme di partecipazione più flessibili, che consentano di conciliare lavoro retribuito e lavoro di cura, e ai lavoratori più anziani di uscire in modo graduale dal mondo del lavoro.

Nella Relazione annuale del 1993 (IRES 1993), dopo una sintesi dei movimenti dell'occupazione piemontese del decennio precedente, l'analisi della situazione regionale viene contestualizzata rispetto alle tendenze al mutamento emerse nelle regioni più sviluppate degli altri paesi europei.

In Europa i principali processi di trasformazione del mercato del lavoro avvenuti negli anni ottanta sono:

- la terziarizzazione, che però in Piemonte va a rilento;
- la femminilizzazione, alimentata dalla terziarizzazione (e che, a sua volta, la sostiene). In Piemonte in questi anni aumenta meno velocemente rispetto ad altre regioni italiane ed europee, ma partendo da una base già più elevata di partecipazione femminile al lavoro;

- l'aumento della scolarizzazione, più contenuto in Piemonte;
- la destrutturazione: ovvero il maggior peso assunto dal lavoro part time, a tempo determinato o da nuove forme di lavoro autonomo. Tale processo è meno accentuato in Piemonte rispetto ad alte regioni e spiega in parte la minore femminilizzazione del lavoro degli anni ottanta.

Anche se si guarda alle variazioni delle forze lavoro e delle persone in cerca di lavoro negli anni ottanta si possono notare alcune tendenze europee, riscontrabili, con alcune differenze, in Piemonte:

- la femminilizzazione: un netto aumento dell'offerta di lavoro femminile e delle donne occupate;
- l'*ageing*: l'"invecchiamento" relativo delle forze lavoro, dovuto a cause demografiche e al mutamento delle preferenze dei giovani (che studiano più a lungo) e delle donne, che rimangono più a lungo all'interno del mercato del lavoro;
- l'*upgrading*: l'aumento della scolarizzazione, trainato prevalentemente dalla componente femminile.

Le persone in cerca di lavoro in questi anni sono nella maggior parte dei casi donne, con un livello di scolarizzazione elevata, in misura maggiore rispetto alla corrispondente quota tra gli occupati. Ciò significa che il sistema non ha saputo assorbire completamente le donne disponibili al lavoro, nonostante l'impiego crescente di forze lavoro con qualificazione medio-superiore.

All'inizio degli anni novanta tali condizioni mutano: sono soprattutto gli uomini ad alimentare la disoccupazione, e sono in massima parte dotati di titoli di istruzione e qualificazione medio-bassi, configurando così una tendenza al *downgrading* dell'offerta di lavoro che resta inutilizzata.

All'interno della stessa Relazione 1993 si elaborano quattro possibili scenari di evoluzione della situazione socioeconomica, con particolare attenzione al futuro di Torino:

- il declino lineare;
- la ripresa su basi tradizionali, che sarà lo scenario che si attuerà;
- il balzo tecnologico polarizzato, visto come poco probabile;
- una riqualificazione diversificata, identificata come la soluzione più desiderabile.

Manca un ragionamento sul resto del Piemonte, che ha caratteristiche differenti dal territorio torinese e che in alcune aree – si veda il cuneese – prospettava dinamiche di evoluzione e crescita differenti, come si era già rilevato nella Relazione del 1991.

Cosa accade, invece, sul versante del lavoro autonomo e imprenditoriale? Il tema viene indagato in *Imprenditori si diventa* (Abburà, Lanzetti, Michelsons 1994), studio che nasce dall'esigenza di comprendere un problema imprevisto per le aree ad antica vocazione industriale: quello della disponibilità di "risorse imprenditoriali" in misura e qualità adeguate alle esigenze di fronteggiare il rischio di declino e costruire nuovi sentieri di sviluppo.

"Il Piemonte è una regione di grandi imprese e di piccoli imprenditori": in regione vi è, insieme, industrializzazione diffusa e prevalenza del modello di grande impresa; due condizioni che altrove si sono presentate piuttosto come alternative. Ovunque si è creato e riprodotto un ampio tessuto di piccole imprese, definibili come tali sia in relazione all'ampiezza economica, sia all'intrinseca debolezza e fragilità delle stesse. Lo sviluppo del sistema è stato garantito per decenni dal dominio strategico delle grandi imprese, che hanno mantenuto in condizioni di specifica debolezza, nella dotazione e nelle capacità di esercizio di funzioni

strategiche, sia l'attore pubblico sia i soggetti imprenditoriali medio-piccoli.

Le grandi imprese hanno contribuito inoltre a modificare notevolmente il quadro delle opportunità di mobilità professionale e sociale esistenti in un'area, nonché i termini della loro valutazione relativa, rispetto ad aree a industrializzazione diffusa sulla base del modello della piccola impresa. Per questo in Piemonte l'attività imprenditoriale minore, nell'industria o nei servizi ad essa collegati, sembra essere stata un'opzione di seconda scelta rispetto a carriere all'interno delle grandi imprese soprattutto per il personale più qualificato.

Da questo sono derivate conseguenze non trascurabili sulla qualità e sui modi di creazione-riproduzione delle risorse imprenditoriali, che hanno portato, nei primi anni novanta, a rilevare un andamento problematico dei dati attinenti la natalità delle imprese. Alla diminuzione dei tassi di natalità ha corrisposto una rapida crescita di quelli di mortalità, con un saldo complessivamente negativo. Ciò ha suscitato il timore che gli andamenti della demografia industriale avessero imboccato la strada di quelli della demografia *tout court*, con analoghi effetti di senescenza e declino.

La proposta dei ricercatori IRES è stata quella di guardare al "fattore imprenditoriale" come a una componente fondamentale delle risorse umane necessarie allo sviluppo di una regione; una componente le cui condizioni d'esistenza e di riproduzione non sono date "per natura" e una volta per tutte, mentre rappresentano un interesse centrale per tutte le comunità locali. È quindi necessario interrogarsi su quali siano le strategie più efficaci per permettere l'attivazione, lo sviluppo e la crescita di tale risorsa.

Con la Relazione 1995 (IRES 1996) si introduce un nuovo elemento nell'analisi del sistema occupazionale piemontese, quello relativo alla stabilità dei contratti di lavoro.

Il notevole aumento delle assunzioni, ma anche della disoccupazione, è infatti nel 1994 caratterizzato dall'instaurazione di rapporti di lavoro a termine, che crescono del 45% rispetto all'anno precedente e arrivano a coprire il 40% delle assunzioni totali. Quali le cause di tale fenomeno? L'IRES ne individua due: l'incertezza della congiuntura, che determina un atteggiamento prudente da parte dei datori di lavoro, e la liberalizzazione dei rapporti a termine, che ha permesso l'uso di tale istituto contrattuale su scala più ampia. Un primo effetto è stata la ripresa delle assunzioni di giovani, diventate meno costose oltre che meno vincolanti.

Un aspetto problematico del mercato del lavoro già ampiamente discusso nei lavori dell'IRES torna in scena: la bassa qualificazione degli assunti. Se da una parte vi possono essere meccanismi di inquadramento inferiore rispetto ai titoli posseduti, configurando così una sorta di periodo di prova in cui a minore produttività stimata corrisponde un minor compenso, resta un giudizio piuttosto marcato sull'appiattimento del profilo qualitativo della ripresa, anche al di sotto dei livelli medi che avevano caratterizzato la fase successiva alla crisi della prima metà degli anni ottanta.

“Dequalificazione”, “downgrading” sono categorie che tornano – e torneranno – nel vocabolario IRES, ma anche “precarizzazione”: termini utilizzati più che come giudizi netti sulla situazione piemontese, come indicatori di potenziali e preoccupanti tendenze evolutive.

Intanto, la crescita della scolarizzazione, pur da molti ritenuta insufficiente, e comunque inferiore ad altre aree regionali, sollecita specifiche riflessioni al riguardo.

Scolarizzazione e sviluppo economico: un rapporto non lineare, così si intitola il capitolo dedicato al mercato del lavoro della Relazione annuale 1996 (IRES 1997).

Nel dibattito pubblico si ritiene che il mercato del lavoro richieda un livello di qualificazione sempre più elevato, da

conseguirsi principalmente all'interno delle istituzioni formative scolastiche e universitarie. Secondo tale lettura della realtà i sistemi economici dei paesi più avanzati stanno evolvendo verso un'articolazione settoriale e una composizione professionale che richiedono un innalzamento diffuso dei livelli di qualificazione della forza lavoro, anche oltre il minimo imposto per legge. Il numero di diplomati e di laureati diviene in questo caso uno degli indicatori della capacità di ogni sistema territoriale di rispondere a queste esigenze: l'Italia e il Piemonte si trovano, in questo contesto, collocati in posizione sfavorevole. I livelli di istruzione in Piemonte sono, seppur in misura contenuta, inferiori alla media nazionale. La percentuale di laureati nel 1991 è pari a 3,4%, inferiore alla media nazionale (3,8%) e anche la percentuale di diplomati da scuole di istruzione superiore è leggermente inferiore alla media nazionale (18,4% contro 18,6%). A ciò si aggiunge, sempre per quanto riguarda l'istruzione superiore (cioè laurea e diploma di scuola media superiore), una crescita non particolarmente brillante: l'incremento di laureati tra il 1981 e il 1991 è dell'1,0% e quello di diplomati del 7,1%, variazioni inferiori a quelle di gran parte delle regioni del nord-ovest e del nord-est. La posizione di debolezza relativa della regione starebbe lentamente migliorando, grazie a un numero sempre maggiore di giovani che proseguono gli studi oltre l'obbligo, ma in misura insufficiente a soddisfare la domanda del sistema economico. Questa è la lettura usuale, consolidata e condivisa del nesso problematico domanda di lavoro-formazione.

A riguardo l'analisi dell'IRES tenta una strada differente appoggiandosi sia sulla letteratura scientifica che su indagini empiriche condotte sul territorio piemontese. Nel volume *Le scelte scolastiche individuali* (Abburrà, Gambetta, Miceli 1996), un momento significativo nel percorso di ricerca IRES, la domanda al centro della ricerca può essere formulata nel

modo seguente: con quale facilità e quali tipi di lavoro trovano coloro che hanno deciso di completare percorsi scolastici di più lungo periodo? Le analisi disponibili mostrano una relativa difficoltà d'impiego e una frequente sottoutilizzazione dei titoli di studio, soprattutto intermedi.

Chi invece sceglie di presentarsi sul mercato del lavoro con requisiti formativi inferiori a quella che viene definita attualmente come “norma”, riceve segnali coerenti (e cioè penalizzazioni potenti) dall'andamento reale delle assunzioni e degli impieghi (propri e altrui). Le analisi disponibili indicano una scarsa remunerazione differenziale dei titoli di studio, specie intermedi. Ciò che emerge dagli studi internazionali e italiani è che la relazione tra sviluppo e scolarizzazione è positiva ai livelli dell'istruzione di base o dell'obbligo, ma non necessariamente ai livelli medio-superiori. Per questi ultimi, anzi, è possibile una relazione inversa: più è alto lo sviluppo, meno elevata la scolarizzazione superiore (Barbagli 1974): soprattutto nei paesi dove sono a disposizione altri canali, oltre all'istruzione superiore, di mobilità sociale².

Quindi in Piemonte, come in altre aree e paesi, mentre i titoli di istruzione più elevati, corrispondenti alla laurea, hanno garantito un differenziale di rendimento positivo (facilità di trovare occupazione e reddito elevato nel tempo) ai pochi che li hanno conseguiti, i diplomi di scuola media superiore sembrano un investimento meno sicuro, soprattutto per coloro per i quali i costi relativi del loro raggiungimento sono più elevati. Di qui uno scarso incentivo a perseguirli e una minore co-

²Essa può avvenire, soprattutto per il livelli intermedi di qualificazione, prioritariamente grazie alla qualificazione sul lavoro, il *learning by doing* teorizzato da Rosenberg (Rosenberg 1982), oppure tramite il passaggio al lavoro autonomo o la pratica dell'iniziativa imprenditoriale (Abburà 1994), esattamente come sembra mostrare la situazione delle regioni più industrializzate in Italia, fra cui il Piemonte.

stanza nel conseguirli, a fronte di opportunità di lavoro (e guadagno) immediate.

Tuttavia, nelle economie avanzate, questo meccanismo sembra entrare in crisi: costi di lavoro crescenti e bassa quantità di offerta spingono l'industria verso l'adozione di modelli organizzativi a responsabilità diffusa e produzioni ad alto valore aggiunto. Un cambiamento che necessita di persone più qualificate, così come avviene anche nel terziario.

Secondo i ricercatori IRES, ciò non significa che tutti debbano essere per forza qualificati all'interno del tradizionale apparato scolastico istituzionale, anche perché tale tentativo ha portato a un tasso di insuccessi troppo elevato e a un numero di diplomati di tipo tradizionale anch'esso troppo elevato, relativamente alle capacità di valorizzazione del sistema economico. Un sistema moderno di apprendistato, istruzione in alternanza e formazione continua lungo tutto il corso della vita, potrebbero essere soluzioni più efficaci per lo sviluppo economico, accanto alle istituzioni formative più convenzionali. Conclusioni del 1996, che non sembrano aver perso attualità a 12 anni di distanza, almeno alla luce dei dati relativi alla qualificazione degli studenti piemontesi, e in particolare a quella degli studenti degli istituti professionali prodotti dall'indagine PISA dell'OCSE (Abburà 2006). Per questi studenti, probabilmente, l'istituzione scolastica tradizionale non si è rivelata come il luogo migliore in cui formarsi.

Nel 1998 il capitolo sul mercato del lavoro della Relazione, oltre alla descrizione della situazione congiunturale, opera un confronto tra l'inizio (1993) e la fine del decennio, concentrandosi in particolare sulla classificazione delle professioni in *white e blue collars*, a loro volta distinti in alta o bassa qualificazione, in base ai settori di lavoro e alle classi di età.

Il terziario vede un'ampia concentrazione di colletti bianchi (oltre il 77% del totale), con una lieve preminenza di lavoratori meno qualificati. Nell'industria la maggior parte delle

persone impiegate sono operai, con una ripartizione equilibrata tra i due livelli di qualificazione considerati.

L'analisi dell'andamento occupazionale evidenzia due aspetti:

- I giovani trovano come opportunità di lavoro in crescita soprattutto le posizioni operaie a bassa qualificazione nell'industria, mentre nei servizi gli incrementi dell'occupazione riguardano principalmente le classi d'età più mature.
- La presenza femminile tra gli occupati nel periodo in esame si rafforza, in gran parte nelle fasce di età superiori.

Le tendenze più recenti

A cavallo del nuovo secolo il mondo del lavoro piemontese registra una svolta rilevante. Il quadro socioeconomico dei primi anni del nuovo secolo è caratterizzato da quella che viene definita dall'IRES come “convergenza a nord”: le principali misure dell'occupazione e della disoccupazione piemontesi assumono valori più simili alle medie delle principali regioni del centro e del nord, dopo lunghi decenni in cui il Piemonte presentava sistematicamente una situazione più critica, soprattutto a causa dell'andamento e del peso relativo della provincia di Torino.

Vi è, quindi, una maggiore assimilazione della struttura occupazionale piemontese – come di quella produttiva – a quella del settentrione, con un'accentuazione della transizione piemontese verso configurazioni meno marcatamente industriali e più terziarie.

In questa situazione, nel quinquennio 2000-2005, l'occupazione aumenta di 100.000 unità (200.000 dal 1997 al 2007), il tasso di occupazione passa dal 60% al 64%, il tasso di disoccupazione regionale si riduce dal 7,8% al 4,7% (era salito al 10% nel 1997).

Accanto a queste dinamiche positive, cui si aggiunge un progressivo aumento del livello di istruzione dei giovani e degli

occupati, vi sono alcune tendenze negative, quali alcune difficoltà per i giovani e per le donne e la difficoltà ad affermarsi di un modello di *lifelong learning* al posto dei tradizionali modelli di qualificazione iniziale e scolastica.

Tra i processi di maggiore rilievo a metà del primo decennio duemila si possono citare una crisi industriale particolarmente concentrata in alcuni settori, la spinta espansiva data dalle Olimpiadi Invernali del 2006 e la tendenza a diversificare le attività a Torino e provincia, oltre che evidenti mutamenti della popolazione e processi di attrazione e regolarizzazione della popolazione immigrata (Abburà, Durando 2008).

La situazione particolare del Piemonte si comprende più in profondità se la si confronta a quella delle regioni del Nord Italia e di alcune regioni europee. Due le differenze principali con l'Europa: i minori tassi di attività dei giovani e degli anziani. Per i giovani, in Piemonte come in Italia, lavoro e studio sono attività spesso vissute in contrapposizione, mentre nelle regioni europee sono spesso più compatibili e connesse. In Piemonte i tassi di occupazione dei giovani fra i 15 e il 24 anni sono rispettivamente 38,9% per i maschi e 27,7% per le femmine, in Unione Europea essi sono rispettivamente 39,6% e 33,7%. Gli adulti escono prima dal mercato del lavoro in Piemonte soprattutto grazie all'uso di ammortizzatori sociali di accompagnamento alla pensione, in relazione alla crisi industriale. Ma è molto più frequente anche la rinuncia all'attività retribuita di molte donne e uomini in età matura. I tassi d'occupazione della classe 55-64 anni vedono il Piemonte con un valore del 28,1%, contro il 42,5% nella media UE e il 31,4% in ambito nazionale. Questo, tuttavia, è uno degli indicatori chiave della strategia di Lisbona: l'obiettivo è quello di toccare entro il 2010 il 50%, che per il Piemonte comporterebbe un aumento annuo medio di 4,4 punti percentuali contro una crescita 2005-2006 di 1,2 punti per la sola componente maschile.

A queste si aggiungono alcune altre importanti differenze rispetto al panorama europeo: una maggiore presenza del lavoro autonomo, un uso ridotto del lavoro part time e una presenza minore di lavoro temporaneo.

In sintesi, in Piemonte si osserva un forte livello di coinvolgimento lavorativo da parte degli uomini adulti e delle donne giovani-adulte, mentre risultano più esposti al rischio di inattività, di disoccupazione e di sottoccupazione i giovani e le donne, e soprattutto le classi d'età più mature. Tali dati rimandano a una configurazione della società che demanda alla famiglia il ruolo di ammortizzatore delle difficoltà e della durata dei percorsi di inserimento nella vita lavorativa per i giovani e di *care giver* da parte dei membri più maturi delle famiglie, non più occupati, in sostituzione degli adulti, intensamente impegnati sul lavoro. Tale assetto sociale, se da una parte sembra efficace nel garantire bassi livelli di disoccupazione e di tensione sociale, si trova tuttavia ad essere difficilmente sostenibile, anche perché poggia fortemente proprio su alcuni pilastri che le politiche europee, oltre a non meno importanti cambiamenti di ordine culturale e generazionale, mettono in discussione: il basso livello d'occupazione delle donne più adulte e il ritiro precoce dal lavoro dei maschi più maturi.

Le altre criticità individuate sono le seguenti:

- difficoltà dei giovani a inserirsi nel mondo del lavoro e a trovare una stabilizzazione. Secondo questo studio il fenomeno della precarizzazione è sovrastimato. Ma, se da una parte questo significa che il fenomeno interessa meno persone di quanto lascerebbero intendere i dati relativi ai contratti d'assunzione, dall'altra significa che i soggetti che vivono a lungo in queste condizioni si trovano in una situazione di elevata precarietà, incertezza rispetto al futuro, impossibilità di compiere investimenti di lungo respiro.
- segregazione verticale (esclusione dalle posizioni apicali) e orizzontale (occupazione in alcuni specifici settori) del-

le donne, e difficoltà a conciliare lavoro retribuito e di cura (Abburrà et al. 2005; Abburrà et al. 2007);

- problemi di integrazione e di sfruttamento degli immigrati;
- rischio di esclusione e di obsolescenza professionale degli adulti ultracinquantenni.

Quale potrebbe essere il quadro del mercato del lavoro nel 2015? Si pongono a confronto due scenari, uno stazionario e uno europeo, che prende come termini di paragone la partecipazione al lavoro nella UE a 15 e in Germania e nel Regno Unito, al fine di costruire diverse ipotesi di sviluppo dei tassi di partecipazione al lavoro che tengano conto degli obiettivi di Lisbona. Nello scenario europeo la partecipazione al lavoro delle classi più mature aumenterebbe molto di più rispetto allo scenario stazionario, ma aumenterebbe anche il numero di giovani, con un processo di convergenza delle classi periferiche rispetto a quelle centrali.

Tale processo ha alcune importanti implicazioni: esso non può avviarsi senza considerare con chiarezza i modelli organizzativi – familiari, aziendali, istituzionali, sociali esaminati in precedenza – e i fattori di ordine culturale e storico che li hanno determinati. Sarà dunque sempre più necessario prendere in considerazione gli aspetti qualitativi dell'organizzazione e delle forme di partecipazione al lavoro, in termini ad esempio di flessibilità, part time, ecc., delle diverse classi di età, al fine di consentire la convergenza del modello “piemontese” verso quello dei più importanti paesi europei.

Scuola e scolarizzazione in Piemonte³

Per descrivere brevemente le trasformazioni che hanno investito la scuola in Piemonte negli ultimi cinquant'anni è ne-

³Il presente paragrafo è stato realizzato da Carla Nanni.

cessario partire dall'andamento degli iscritti ai vari ordini di scuola, per poi passare in rassegna alcune modifiche normative che hanno interessato l'istituzione scolastica⁴. L'influenza dei fenomeni demografici sull'andamento della popolazione scolastica è strettamente intrecciata ai cambiamenti normativi e ai mutamenti culturali più ampi che hanno attraversato la società.

Il numero degli iscritti nelle scuole piemontesi dagli anni cinquanta alla fine degli anni settanta è quasi raddoppiato: da 402.000 del 1954/55 a 803.000 nel 1977/78, anno di massima espansione. L'aumento tumultuoso del numero degli allievi si deve, come è noto, al notevole afflusso di immigrati e al *boom* di nascite degli anni sessanta.

Dagli anni ottanta, e per due decenni consecutivi, il numero complessivo degli allievi si caratterizza per un progressivo e forte calo: da 787.000 allievi del 1980 ai 530.000 di fine secolo. L'onda del decremento demografico ha investito in *primis* la scuola materna e poi, a seguire, gli altri ordini di scuola. Nella scuola materna e in quella superiore tuttavia il calo demografico è stato contrastato da un importante aumento della scolarizzazione.

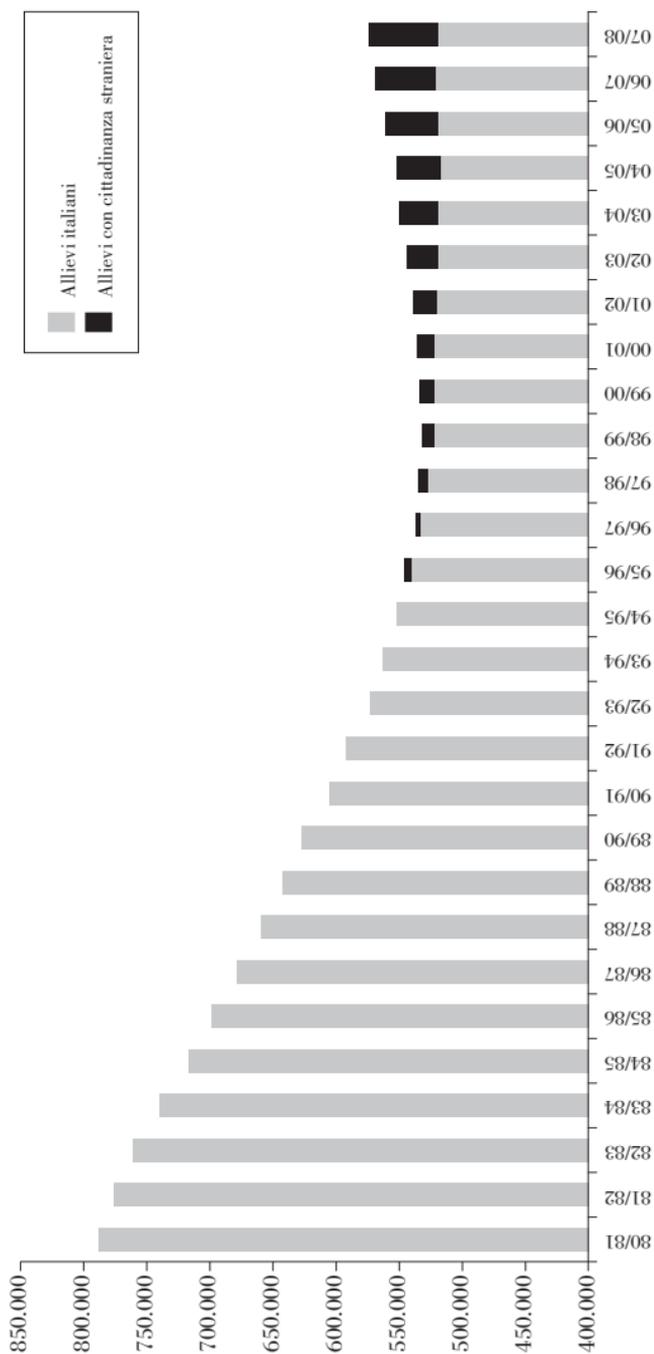
Nel contempo anche le sedi scolastiche hanno subito continui ridimensionamenti: dagli anni ottanta in seguito al calo degli iscritti e alla fine degli anni novanta per effetto della legge che ha introdotto l'autonomia scolastica⁵. Solo negli ultimi anni il numero delle sedi scolastiche si è sostanzialmente stabilizzato.

Il numero degli allievi ha ripreso nuovamente ad aumentare dall'anno scolastico 1999/2000 e non ha ancora conosciuto

⁴ Per i primi trent'anni si utilizzerà ampiamente il capitolo dedicato alla scuola del volume per il trentennale dell'IREs.

⁵ La legge delega 59/97 ha conferito alle istituzioni scolastiche autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e di sviluppo, dotandole di personalità giuridica.

Figura 1 Andamento degli iscritti, italiani e stranieri, nelle scuole piemontesi dal 1980



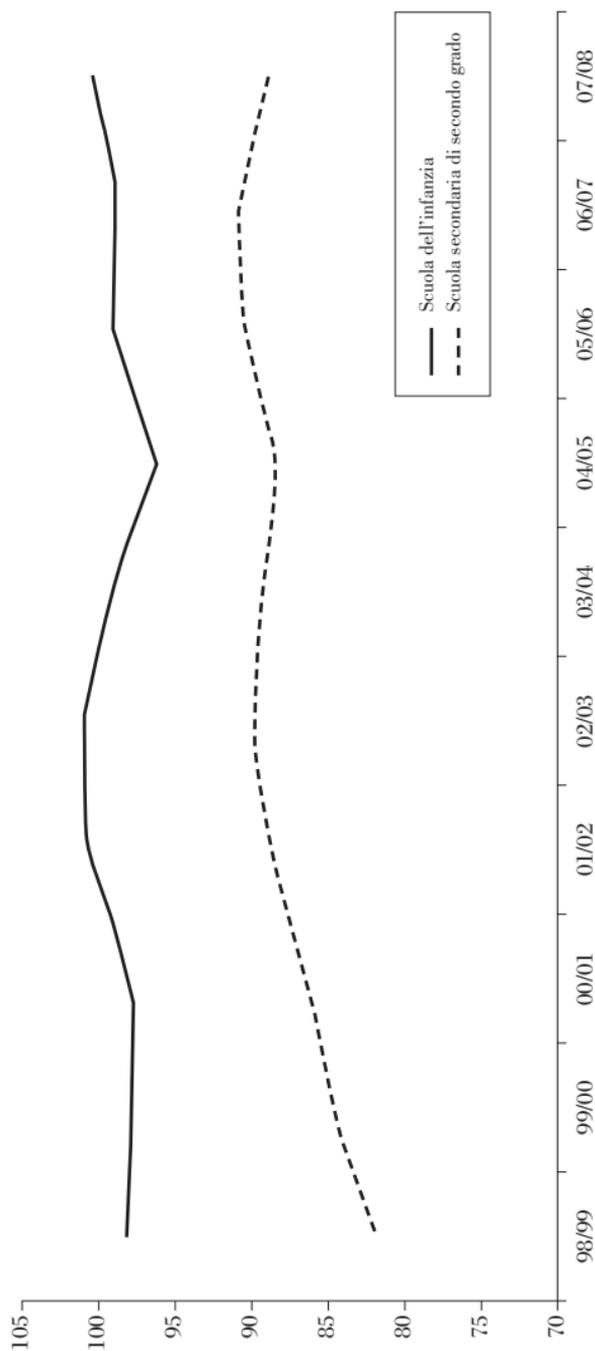
Fonte: rilevazione scolastica della Regione Piemonte

battute di arresto. Tale incremento è causato principalmente dalla presenza di allievi di origine straniera prodotta da intensi flussi immigratori dall'estero. Gli allievi stranieri nel 2007/2008 rappresentano il 9,6% della popolazione scolastica complessiva mentre nel 1996/97 non raggiungevano l'1%. Anche l'aumento della scolarizzazione ha fornito un importante contributo all'andamento della popolazione scolastica, nel passato contrastando il declino delle coorti demografiche in età scolastica, più recentemente permettendo la stabilità – e in alcuni anni il lieve aumento – del numero degli allievi italiani. Il livello prescolare all'inizio degli anni ottanta era frequentato da 77 bambini su 100 con età compresa tra i 3 e 5 anni, mentre negli ultimi anni il tasso di scolarizzazione si è attestato su valori che sfiorano il 100%.

Gran parte delle famiglie piemontesi, dunque, decide di far frequentare ai propri figli il livello prescolare anche se questo non è obbligatorio. Ciò è dovuto al fatto che sempre più donne entrano e rimangono nel mondo del lavoro anche in presenza di figli piccoli, ma non solo: la scuola dell'infanzia ha perso da tempo la connotazione assistenziale che la caratterizzava in passato, come luogo di custodia per bambini di madri lavoratrici, trasformandosi in una vera e propria istituzione educativa con una specifica programmazione didattica: un luogo importante di socializzazione e di collegamento con la scuola dell'obbligo.

Negli ultimi cinquant'anni, la partecipazione dei giovani piemontesi agli studi superiori è progressivamente cresciuta sino ad assumere le caratteristiche di scolarizzazione di massa, avvenuta con un certo ritardo rispetto agli altri paesi europei. Agli inizi degli anni ottanta, tra i ragazzi 14-18enni, solo uno su due risulta iscritto a una scuola superiore, questo tasso sale costantemente e, negli ultimi anni, giunge a 89%. Distinguendo gli iscritti per sesso si osserva come la partecipazione delle ragazze agli studi secondari sia costantemente più

Figura 2 Andamento di scolarizzazione nella scuola dell'infanzia e nella scuola secondaria di secondo grado in Piemonte dall'A.S. 1998/99 (valori percentuali)



Fonte: elaborazione Ines su dati della Rilevazione scolastica della Regione Piemonte, ISTAT, BDE

elevata rispetto a quella dei loro coetanei: nell'ultimo anno disponibile (2007/2008) il tasso di scolarizzazione femminile è pari a 92% contro un valore di 86% per i maschi. È cresciuta progressivamente la propensione delle famiglie a investire nell'istruzione, secondaria e terziaria, dei propri figli. Dal 1999, quando l'obbligo è stato innalzato di un anno, tutti gli allievi piemontesi che superano l'esame di Stato al termine del primo ciclo si iscrivono a un corso di studi superiore, alla fine degli anni ottanta il tasso di passaggio già si attestava all'83,7%.

Tra gli interventi normativi che hanno contribuito ad ampliare l'accesso del sistema istruzione ricordiamo brevemente: l'introduzione della scuola media unica⁶ che ha innalzato l'istruzione obbligatoria a 14 anni; l'introduzione del tempo pieno e del modulo nella scuola elementare; l'integrazione dei bambini portatori di handicap; le modifiche e l'ampliamento dell'offerta formativa nelle scuole superiori; la liberalizzazione dell'accesso all'università. Gli ultimi dieci anni sono stati caratterizzati da vari tentativi di riforma spesso interrotti dal cambio di governo. Per ricordare solo alcuni dei cambiamenti: l'obbligo scolastico è stato dapprima innalzato di un anno (nel 1999), poi integrato nel "diritto-dovere all'istruzione e alla formazione professionale fino a 12 anni o almeno fino al conseguimento di una qualifica entro i 18 anni" previsto dalla riforma Moratti, infine l'obbligo di istruzione è stato innalzato a 10 anni sempre però nella cornice delle norme che regolano il diritto/dovere all'istruzione e alla formazione⁷. L'introduzione della parità scolastica⁸ che prevede un unico siste-

⁶ Legge n. 1859 del 1962.

⁷ Legge 9/1999 (elevamento dell'obbligo di istruzione di un anno in base alla legge di riforma 30/2000 "Berlinguer"); decreto legislativo 76/2005 (definizione del diritto/dovere in base alla legge di riforma 53/2003 "Moratti"), Finanziaria 2007, Comma 624.

⁸ Legge 62/2000.

ma pubblico scolastico al quale partecipano a pieno titolo anche le scuole non statali in possesso di specifici requisiti di qualità ed efficacia del servizio. Infine, una novità introdotta dalla riforma Moratti è stata quella di poter anticipare l'ingresso sia nella scuola dell'infanzia sia nella primaria. Novità ampiamente gradita alle famiglie come rivelano i dati della rilevazione scolastica della Regione Piemonte.

Quanto alla scuola secondaria superiore, già negli anni settanta si ravvisava l'esigenza di una riforma dell'intero sistema, tuttavia l'architettura dell'istruzione medio-superiore non ha subito modifiche sostanziali fino a oggi, se non la proliferazione delle specializzazioni nei diversi indirizzi di studio: infatti la riforma proposta dal ministro Berlinguer è rimasta interamente sulla carta mentre quella della ministra Moratti è stata attuata solo fino al termine del primo ciclo. La scuola superiore in questi anni è stata oggetto di molti interventi normativi volti a modificare aspetti parziali ma importanti, ponendo rimedio ai problemi ritenuti più urgenti. Oltre all'innalzamento dell'obbligo di cui si è detto più sopra, qui ricordiamo solo alcuni degli interventi volti a reintrodurre una maggiore severità nella valutazione degli allievi: le nuove norme sull'esame di Stato, l'obbligo del recupero dei debiti scolastici per essere ammessi alla classe successiva, e infine, la più recente reintroduzione del voto di condotta nella valutazione complessiva dell'allievo.

Dalla fine degli anni Sessanta, la liberalizzazione degli accessi universitari e dei piani di studio⁹ ha favorito la crescita del numero di iscritti nell'istruzione terziaria, che così ha assunto pienamente le caratteristiche di scolarizzazione di massa¹⁰. L'aumento degli iscritti ha riguardato in particolar

⁹ Legge 910/1969.

¹⁰ Nell'A.A 1960/61 gli iscritti a un ateneo italiano erano 268.181, nel 2007/2008 se ne contano quali sette volte in più: 1.799.041.

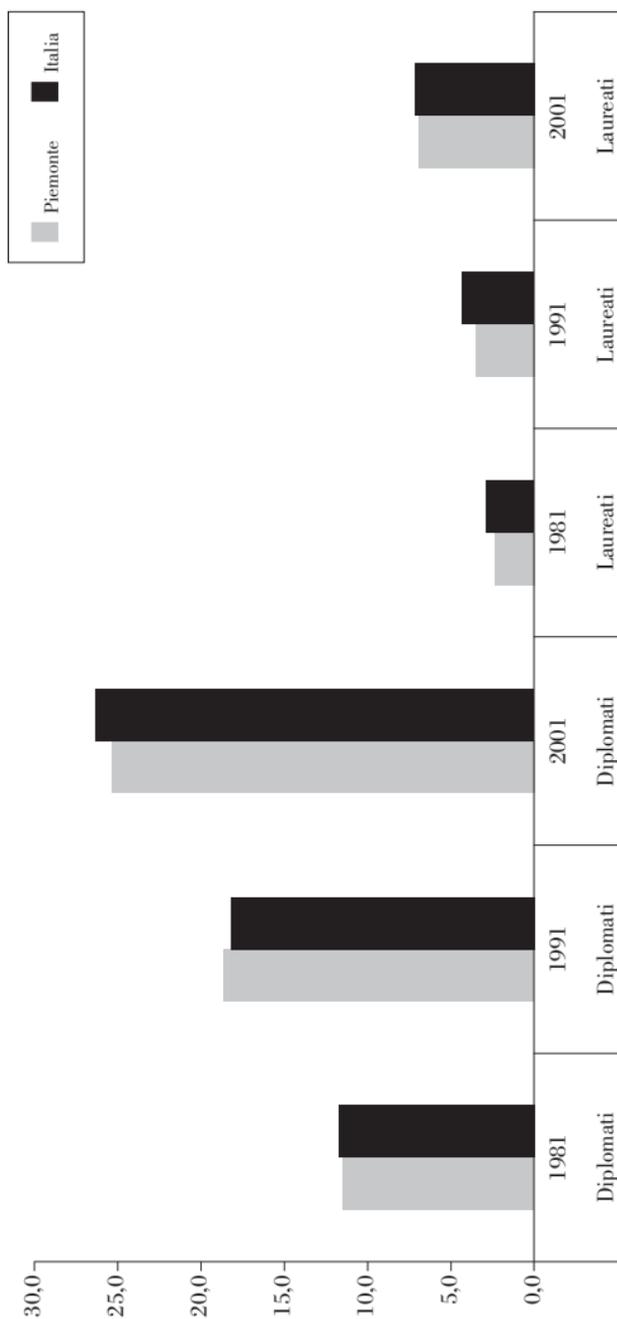
modo le donne: la percentuale di studentesse in Italia pari al 27% nell'a.a. 1960/61, cresce nei decenni successivi e dalla seconda metà degli anni novanta si attesta saldamente al di sopra del 50% (nell'ultimo anno disponibile il 2007/2008 è pari al 56,7% in Italia e 53,6% in Piemonte).

Il sistema universitario ha perso solo in parte la sua connotazione di istituzione elitaria poiché ha sofferto di alti tassi di abbandono e ha prodotto una bassa quota di laureati spesso con età troppo elevata (Moscati, Vaira 2008), diversamente da quanto avveniva in altri paesi europei. Nel 1990 una prima riforma porta all'introduzione dei diplomi universitari che per la prima volta diversificano l'offerta formativa, ma è con la riforma del cosiddetto "3+2"¹¹ che si realizza una maggiore differenziazione. Viene introdotto un percorso di laurea breve della durata di tre anni al quale può seguire un biennio specialistico, solo alcuni corsi di laurea mantengono la durata quinquennale. In Piemonte all'inizio del 2000 l'introduzione della laurea breve ha contribuito a incrementare il numero degli immatricolati e successivamente quello dei laureati. Negli ultimi anni la quota di iscritti e laureati all'università pare essersi stabilizzata. Studi dell'IRES hanno messo in evidenza come il tasso di passaggio alla laurea specialistica sia molto alto, tranne per le lauree triennali – eredi dei corsi di diploma universitario – rivolte a un mercato di lavoro specifico (ad esempio gli infermieri) (Davico, Staricco 2007).

L'accesso in massa nella secondaria di secondo grado e, negli ultimi decenni all'università, ha mutato il profilo della popolazione piemontese per titolo di studio. La quota di diplomati e laureati registrata negli ultimi tre censimenti è aumentata anche se il Piemonte continua a mostrare valori lievemente più bassi rispetto alla media italiana. Nel 1981 poco più di un piemontese su 10 (rispetto ai residenti con sei anni e più)

¹¹ Dm 509 del 1999 eseguenti.

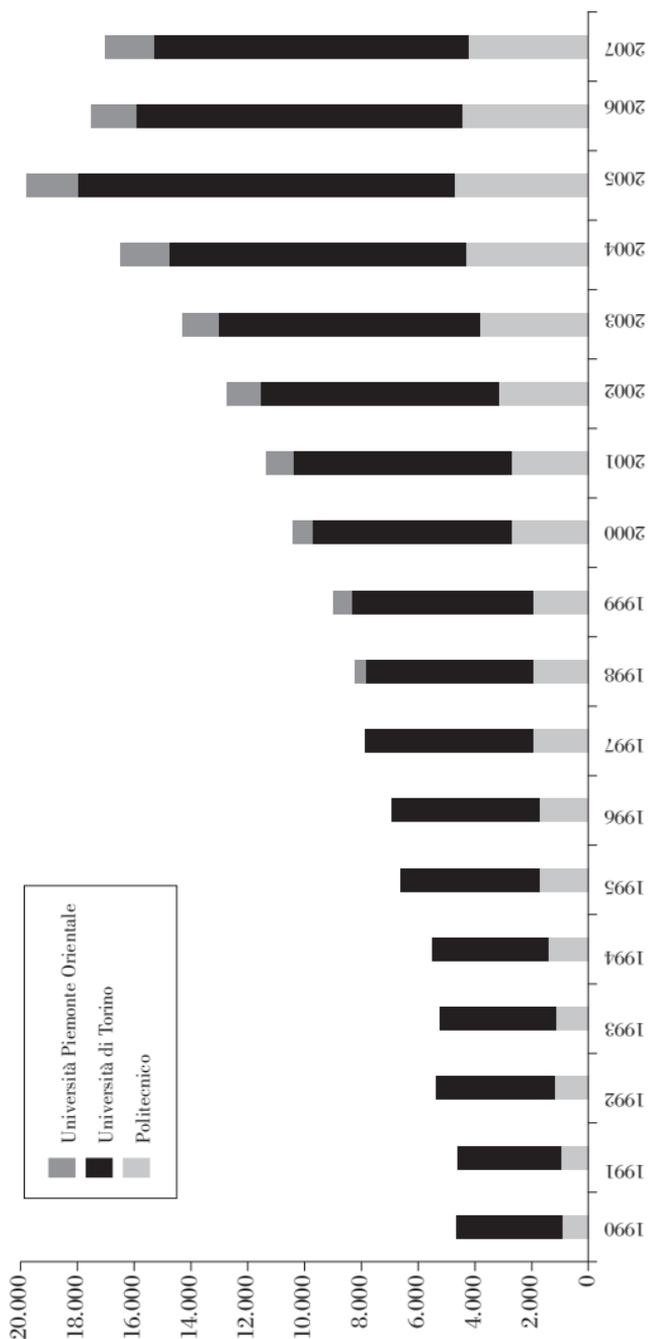
Figura 3 Percentuale di diplomati e laureati nei censimenti del 1981, 1991 e 2001 in Italia e in Piemonte (ogni 100 residenti con 6 anni e più)



Fonte: elaborazioni IRES su dati dell'Atlante statistico dei comuni, ISTAT

possedeva un diploma, vent'anni dopo i diplomati sono diventati uno su quattro, così la quota di laureati è più che raddoppiata passando da 2,4% a 7,1%. Questi valori danno conto del ritardo con cui l'Italia ha realizzato il processo di scolarizzazione di massa rispetto ad altri paesi europei. I dati dell'Ocse mostrano, a livello nazionale, come la quota di diplomati e laureati in Italia anche nelle classi di età più giovani sia ancora distante dai livelli europei (OECD 2007). Detto questo, in Piemonte si è verificato un aumento significativo di persone che concludono i corsi di studi superiori: in valori assoluti i laureati, che nel 1981 erano quasi 102.000, nel 2006 secondo la Rilevazione trimestrale delle forze di lavoro dell'ISTAT hanno superato i 337.000.

Figura 4 Laureati in Piemonte dal 1990



Fonte: MIUR, segreterie universitarie

Bibliografia

Ricerche IRES

- Bonazzi G. et al. (1987), *L'espulsione tutelata: processi di riconversione sociolavorativa degli ex-dipendenti delle grandi fabbriche*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 48)
- IRES (1988a), *I trent'anni dell'IRES: evoluzione economica, sociale e territoriale del Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier
- IRES (1988b), *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier.
- Abburrà L. (1989), *L'occupazione femminile dal declino alla crescita*. Torino: Rosenberg & Sellier.
- Abburrà L. (1989), *L'occupazione femminile dal declino alla crescita: problemi risolti, soluzioni problematiche*. Torino: Rosenberg & Sellier
- Abburrà L., Camoletto M., Luciano A. (1989), *Il lavoro dopo la crisi: politiche di assunzione nell'industria a fine anni ottanta*. Torino: Rosenberg & Sellier.
- IRES (1991), *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1991*. Torino: Rosenberg & Sellier
- IRES (1993), *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte 1993*. Torino: Rosenberg & Sellier
- Abburrà L., Lanzetti R., Michelsons A. (1994), *Imprenditori si diventa. Cento nuove imprese nel Piemonte degli anni novanta: i protagonisti*. Torino: Rosenberg & Sellier.
- IRES (1996), *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte. 1995*. Torino: Rosenberg & Sellier
- IRES (1997), *Relazione sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte. 1996*. Torino: Rosenberg & Sellier
- Abburrà L., Gambetta D., Miceli R. (1996), *Le scelte scolastiche individuali*. Torino: Rosenberg & Sellier

- Abburrà L., Migliore M.C. (2004), *Le sfide della popolazione all'economia e alla politica. Scenari sociali e demografici per il Piemonte: alternative possibili e condizioni necessarie*. Torino: IRES (IREScenari; 2004/4)
- Abburrà L., Borrione P., Cugno R., Migliore M.C. (2005), *Misurare lo sviluppo sociale nelle regioni*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 194)
- Abburrà L. (a cura di) (2006), *PISA 2003: bravi come gli altri. Nuova luce sulle competenze dei quindicenni dal confronto fra regioni italiane ed europee*. Milano: Angeli
- Abburrà L. et al. (2007), *La qualità dello sviluppo sociale piemontese: uno studio comparativo attraverso gli indicatori sociali regionali del sistema SISREG Torino*. IRES (Contributi di Ricerca; 214/2007)
- Davico L., Staricco L. (2007), *Una nuova figura si affaccia al mercato del lavoro: i laureati triennali*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 212/2007)
- Abburrà L., Durando M. (2008), *Il mercato del lavoro fra modelli di partecipazione e sistemi di qualificazione*. Torino: IRES (IREScenari; 2007/3)

Altri riferimenti bibliografici

- Barbagli M. (1974), *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia*. Bologna: Il Mulino
- Rosenberg N. (1982), *Learning by Using. Inside the Black Box: Technology and Economics*. Cambridge: CUP
- Mincer J. (1985), *Inter-country Comparisons of Labor Force Trends and of Related Developments: An Overview*, in: "Journal of Labor Economics", 3, n. S1:1
- Revelli M. (1989), *Lavorare in Fiat*. Milano: Garzanti
- OECD (2007), *Education at a glance*. Parigi: OECD
- Moscato R., Vaira M. (a cura di) (2008), *L'università di fronte al cambiamento*. Bologna: il Mulino

Capitolo 6

Il Piemonte e le migrazioni

Enrico Allasino

L'immigrazione è da molti anni una componente indispensabile della crescita demografica in Piemonte. Al massiccio arrivo di nuovi residenti negli anni cinquanta e sessanta si è oggi sostituito quello degli stranieri: senza di essi i piemontesi sarebbero molti di meno e più anziani.

Gli studi che l'IRES e altri osservatori hanno dedicato alla prima grande ondata di immigrazione, quella dal Sud Italia, rilevano oggettivi e gravi problemi di integrazione: lavoro, casa, scuola, ecc. Tuttavia all'epoca tali preoccupazioni erano temperate da una visione sostanzialmente positiva dei fenomeni dello sviluppo e della modernizzazione e dalla convinzione che l'assimilazione fosse inevitabile e quasi automatica.

La crisi del fordismo cambia drasticamente il quadro. Non solo l'afflusso di popolazione si arresta rapidamente, ma altre questioni diventano prioritarie per gli analisti e per l'IRES. Verso la fine degli anni ottanta, il fenomeno dell'immigrazione dall'estero viene tempestivamente colto dall'IRES che avvia una stagione di importanti ricerche. Le dimensioni e la rapidità degli afflussi sono oggettivamente meno rilevanti rispetto agli anni sessanta. Sono però cambiati il quadro culturale e sociale, la prospettiva e la cultura amministrativa oltre che le risorse da destinare ai bisogni. Mutano anche il metodo di indagine e la percezione del significato e della natura dell'immigrazione. Le relazioni tra l'evoluzione della struttura sociale e l'integrazione dei nuovi arrivati sono studiate con un approccio dagli esiti meno scontati. L'azione politica e amministrativa locale sono oggi tenute a rispondere alle molteplici dimensioni del fenomeno in una prospettiva di lungo periodo e dai confini assai più ampi che in passato.

Le migrazioni interne degli anni sessanta e le prime ricerche sul fenomeno

Gli abitanti del Piemonte erano 3.757.000 nel 1958: nel 1976 raggiunsero la cifra record di 4.542.787, per poi diminuire leggermente negli anni novanta e risalire a 4.401.000 nel 2008 (figura 1).

Il significato demografico dei movimenti migratori per il Piemonte si riassume in una semplice constatazione: in tutto il periodo considerato l'aumento della popolazione è dovuto all'afflusso di nuovi abitanti da territori esterni alla regione, in quanto le nuove nascite non sarebbero state sufficienti a incrementare, né a mantenere¹ il livello della popolazione.

Nel secondo dopoguerra il saldo naturale era negativo, ma veniva compensato da un discreto numero di arrivi da altre regioni². Poi, fra il 1959 e il 1962, vi fu un rapido e consistente aumento del saldo migratorio, che tuttavia inizierà a decrescere subito dopo, salvo una breve ripresa a inizio anni settanta, per poi diventare negativo nel 1980. Parallelamente il saldo naturale divenne positivo nel 1958, raggiunse il culmine nel 1964, per poi declinare a sua volta e tornare negativo nel 1976.

La nascita dell'IRES si colloca quindi all'interno di una dinamica di crescita economica, sociale e demografica già in significativa accelerazione, ma il *baby boom*, come la grande ondata immigratoria dal Mezzogiorno, sarebbero arrivati negli anni immediatamente successivi.

¹ Per soli sei anni, nel periodo considerato, il tasso di fecondità totale ha superato di poco la soglia dei 2,1 figli per donna.

² L'andamento della popolazione regionale nel cinquantennio può essere riassunto nel percorso descritto nella figura 2, che riporta le medie mobili quinquennali dei saldi naturali e migratorio incrociate. Riprendo, con i dati regionali, la figura proposta da Stefano Molina (Molina 2003) nell'esemplare saggio dedicato alle trasformazioni demografiche della popolazione di Torino. L'uso delle medie mobili serve a evitare gli sbalzi erratici di anno in anno, che confondono la lettura delle tendenze: i dati citati nel testo si riferiscono quindi ai dati annui puntuali.

Tra le prime ricerche progettate e realizzate dall'IRES vi fu una impegnativa indagine empirica, che già nel titolo della pubblicazione indicava l'immigrazione come questione chiave: *Immigrazione di massa e struttura sociale in Piemonte* (Bertuglia, Bonazzi, Detragiache 1965).

La ricerca si collocava nell'ambito dei lavori per il Piano regionale di sviluppo, avviati nel 1962. L'indagine campionaria fu preceduta da una ricognizione della letteratura e da un progetto pubblicati in un apposito documento (Unione regionale delle province piemontesi, 1963). Essa si collocava in una costellazione di studi realizzati in quegli anni anche da altri istituti o da singoli ricercatori (Compagna 1959; Alasia, Montaldi 1960; Cris 1962; Fofi 1964; Alberoni, Baglioni 1965 per non citarne che alcuni), pochi in confronto all'oggi, ma che all'epoca segnalavano attenzione e sensibilità per il tema e raggiunsero risultati di alta qualità scientifica e di notevole impegno sociale e politico.

L'indagine IRES si segnalava, per quanto riguarda il tema di questo capitolo, perché legava strettamente l'analisi dei movimenti migratori territoriali verso il Piemonte all'analisi della mobilità sociale. Era evidente la grande mobilità strutturale che derivava sia dall'espansione dell'occupazione operaia industriale, sia dalla crescita del lavoro impiegatizio e terziario. Le migrazioni alimentavano questo sistema in rapida evoluzione, trasformando masse di origine prevalentemente rurale in operai, ma anche in impiegati e ceti medi. Inoltre erano presenti specifiche trattazioni di argomenti quali l'inserimento dei migranti, le dimensioni culturali del fenomeno, gli atteggiamenti verso gli immigrati e i rischi di discriminazione. All'epoca, come in un gioco di specchi, venivano già ricordate le precedenti migrazioni interne alla regione, l'esodo rurale e l'inurbamento, l'immigrazione dal Veneto. Gli squilibri territoriali *entro* la regione erano ben evidenti: se l'esodo rurale e lo spopolamento della montagna stavano ormai giun-

gendo al termine, restavano molte aree, anche prossime ai poli industriali, le cui le risorse apparivano insufficienti a trattenere gli abitanti: erano quelle che si definivano *aree depresse*.

I problemi a cui si dovette far fronte in quegli anni appaiono per molti versi oggettivamente più ardui di quelli odierni. In pochi anni si dovettero alloggiare centinaia di migliaia di nuovi arrivati: si crearono vere baraccopoli, poi superate con la realizzazione dei grandi quartieri dormitorio. Bisognava inserire nelle scuole i giovani e molte scuole erano costrette a insegnare con doppi turni. Ma occorreva anche far funzionare un mercato del lavoro ove la capacità di assorbimento delle grandi imprese fordiste non sempre era sufficiente per i nuovi arrivati, che dovevano spesso attraversare una fase di esplorazione con problemi di adattamento alle dure condizioni della nuova vita.

Colpisce oggi il fatto che la grande migrazione fosse vista entro un più generale processo di sviluppo e modernizzazione della società italiana. Non venivano negati i problemi e le difficoltà, ma prevaleva l'idea di una grande opera collettiva che riusciva comunque a migliorare la situazione e le sorti della collettività come dei singoli. Gli stessi immigrati, intervistati da Fofi o da Alasia, pur non risparmiando osservazioni critiche e richieste di maggior equità alle città di arrivo, sostenevano che l'uscita dalla stagnante società di origine fosse una necessaria liberazione di forze e capacità. I *laudatores temporis acti*, i nostalgici della vita rurale che per i più significava povertà e ingiustizia sociale, erano criticati come reazionari. La riscoperta delle radici, del valore delle attività agricole tradizionali, sarebbe stata possibile solo dopo questa catarsi, questa rottura di un quadro che aveva poco di positivo, tanto sul piano sociale quanto su quello ambientale.

Anche le dimensioni relazionali e culturali dell'inserimento degli immigrati si inquadravano in questa grande trasforma-

zione: i valori della modernità, di cui si parlava senza troppe remore, significavano più opportunità per le donne, per i giovani, per i figli dei ceti subalterni.

Crisi del modello fordista e controesodo

Negli anni settanta del novecento il tema dei movimenti migratori entra in un cono d'ombra nella ricerca e nel dibattito politico, come se la dimensione di classe ricoprisse e subordinasse le dimensioni demografiche, sociali e culturali delle migrazioni dei due decenni precedenti. Tanto l'IRES quanto la maggior parte degli altri istituti sembrano orientati a questioni diverse.

Eppure in questo decennio maturano fenomeni, cui al momento si prestò forse scarsa attenzione, destinati ad avere rilevanti conseguenze. A metà decennio la crisi del petrolio segnò, con il declino del modello fordista, un cambiamento nelle politiche dei flussi dei tradizionali paesi di immigrazione. Sempre in quegli anni il saldo migratorio con l'estero dell'Italia divenne positivo per il prevalere dei rimpatri di connazionali, e tale resterà in seguito. Iniziò anche quel rapido calo delle nascite, in particolare del numero medio di figli per donna, che sarà poi al centro delle questioni demografiche. In Piemonte l'immigrazione rallentò drasticamente, sino a veder prevalere le partenze sui nuovi arrivi dal 1980. Per venticinque anni (dal 1976 al 2001) la popolazione piemontese diminuirà quasi costantemente (figura 1).

Quelle che erano sembrate dinamiche inarrestabili, storiche, dello sviluppo si invertirono rapidamente, facendo degli anni del *boom* economico, ma anche delle nascite e della grande migrazione, una fase intensa, ma breve.

Alla fine degli anni settanta si cominciò a riflettere sul fenomeno dei rientri dei migrati nelle regioni di origine, a seguito dei pensionamenti o della perdita del lavoro, e ci si preoccupò piuttosto della insufficiente attrattività del Piemonte per

la manodopera, in particolare se altamente qualificata³. La regione appariva in crisi occupazionale, ma anche grigia culturalmente e con prospettive di sviluppo incerte a fronte del modello vincente della “Terza Italia”.

Le migrazioni interne e le loro conseguenze, in apparenza quasi scomparse dall’agenda politica e della ricerca, restano però come correnti sotterranee che influiscono in modo rilevante la situazione sociale e politica regionale.

L’IRES non pubblicò nulla di specifico in quegli anni, ma è d’obbligo citare almeno due studi pubblicati negli anni ottanta che analizzano fenomeni sviluppatisi nel decennio precedente. Il primo è uno studio del “Progetto Torino”, ampia serie di ricerche promosse dalla amministrazione comunale della città, che stava allora rilanciando la propria azione ad opera della giunta di Diego Novelli dopo le difficoltà degli anni precedenti, la stagione delle “lotte per la città” e il ’68, e di fronte ai drammi della incipiente stagione del terrorismo, proponendo la metropoli subalpina come “città laboratorio”. Tra le ricerche sociologiche del progetto, Nicola Negri (Negri 1982) pubblicò un ampio e denso capitolo su: “I nuovi torinesi: immigrazione, mobilità e struttura sociale”. Ancora una volta i movimenti migratori venivano analizzati in stretta connessione con la struttura e la mobilità sociale. L’indagine si basava sui dati di una indagine campionaria sulle famiglie torinesi. A diversi anni di distanza dalla grande migrazione, quando ormai la seconda generazione di immigrati meridionali era entrata nel

³Sono proseguite, e proseguono tuttora, migrazioni interregionali di minori dimensioni, che ripropongono però il problema del mancato sviluppo del Mezzogiorno. Tali migrazioni non paiono sufficienti a soddisfare per quantità e qualità la domanda nel mercato del lavoro settentrionale, aprendo quindi ulteriori spazi alla migrazione internazionale. La loro persistenza, specie per i lavoratori più qualificati, testimonia purtroppo la cronica carenza di prospettive professionali al sud.

mercato del lavoro torinese, la loro mobilità sociale ascendente risultava più limitata di quella degli autoctoni. Se molti immigrati avevano potuto raggiungere posizioni operaie specializzate, impiegate o autonome nella struttura occupazionale, il confronto con gli autoctoni ne segnalava il costante e generale svantaggio. L'analisi di Negri non aveva nulla di moralistico: se parlava apertamente di discriminazione era nel senso della riproduzione di meccanismi di svantaggio che successive ricerche preciseranno basarsi sulle reti di conoscenza personali, più che su meccanismi etnici. L'inteso movimento migratorio degli anni precedenti sembrava quindi aver funzionato come una grande scala mobile collettiva che, grazie soprattutto alla mobilità strutturale, aveva trasformato in operai e impiegati urbani masse di più o meno remota origine contadina. Ma coloro che si trovavano da più tempo nelle grandi città, per nascita o per precedente migrazione, avevano goduto anche di maggiori *chances* di mobilità sociale, migliorando la posizione sociale rispetto ai genitori o conservandola quando già elevata. L'altra indagine che ipotizza l'azione di fattori legati all'origine regionale nella dinamica delle lotte politico-sindacali degli anni settanta è quella di Alberto Baldissera, che rileva, studiando gli eventi legati alla così detta "marcia dei quarantamila" del 1980, la presenza di una netta frattura di origine regionale sovrapposta a quella di classe, con gli immigrati meridionali concentrati in posizioni operaie o impiegate esecutive e gli autoctoni molto più presenti nelle posizioni di quadri. L'autore parla esplicitamente di un conflitto comunitario e ne ipotizza l'aggravamento nell'esplosione di una nuova fase conflittuale.

Non sarà così, non solo per la crisi del sindacato e la dislocazione del conflitto politico nei primi anni novanta. In successive ricerche su diversi aspetti sociali la variabile "origine regionale" non risulterà significativa per spiegare

comportamenti o atteggiamenti, a suggerire che almeno sul piano dell'integrazione sociale, la immigrazione interna non ha generato fratture profonde. Soprattutto, emergerà un nuovo, imprevisto⁴ soggetto, vittima più che protagonista della conflittualità degli anni successivi: gli immigrati stranieri.

L'immigrazione straniera

L'immigrazione straniera in Piemonte, come in tutta Italia, inizia in sordina. I demografi sono tra i primi a rilevare quantitativamente il fenomeno e ad avviare indagini. Negli anni ottanta la presenza di qualche persona dai tratti somatici africani o orientali nelle vie delle città avrebbe potuto sembrare l'ennesima conferma della avvenuta modernizzazione della società piemontese. Ma l'amministrazione comunale di Torino, tra le prime in Italia, aveva istituito nel 1982 un Ufficio stranieri e alcune organizzazioni assistenziali già operavano per aiutare i primi arrivati.

Alla fine degli anni ottanta la Regione Piemonte chiese all'IRES di studiare il fenomeno.

La lunga interruzione della tradizione di studi sui movimenti migratori in Italia costringeva a uno sforzo per riavviare le ricerche e acquisire le necessarie competenze. Si stabilirono quindi rapporti di collaborazione con demografi (Reginato, Allasino 1988) e con studiosi italiani e stranieri in grado di ricostruire un quadro teorico e problematico aggiornato alla nuova situazione. Si organizzarono seminari e incontri sul tema.

Fu un momento di notevole apertura e creatività. La mancanza di scuole e di centri di ricerca consolidati obbligava ogni ricercatore a formarsi, ma consentiva anche libertà in-

⁴Ma già negli anni settanta si era discussa la possibilità di una crescita della ancor limitata immigrazione straniera in Italia. Cfr. Reyneri 1979, pp. 114-23.

tellettuale e possibilità di esplorare campi diversi senza condizionamenti. Le stesse istituzioni locali, di fronte a un fenomeno nuovo, che appariva interessante, e per cui non esistevano normative o competenze consolidate, dimostrarono apertura e disponibilità, accordandosi per una cooperazione ampia e non esclusiva. Furono così avviate a partire dal 1988 alcune ricerche sui fenomeni migratori e sulle relazioni interetniche avendo a disposizione non trascurabili risorse umane e finanziarie.

Prima di tutte va segnalata la ricerca pubblicata nel volume *Uguali e diversi* (Allasino et al. 1991). Essa si caratterizzò, con originalità nel quadro nazionale dell'epoca, per la utilizzazione di un approccio antropologico in una prospettiva interdisciplinare, per il diretto coinvolgimento di alcuni stranieri immigrati in qualità di ricercatori e per la utilizzazione delle storie di vita e dell'osservazione partecipante quali fonti primarie di informazione. Il coinvolgimento di ricercatori immigrati non fu un semplice atto formale o strumentale, ma rispose alla profonda esigenza di comprendere cause e natura dei movimenti migratori in una prospettiva anche soggettiva, di comprensione sociologica del fatto. Le migrazioni, con la fine del fordismo e la sempre più rapida globalizzazione, rispondevano a logiche in parte diverse da quelle dei decenni precedenti: da qui l'esigenza non solo di un aggiornamento, ma anche di una nuova visione che rompesse schematismi e semplificazioni.

La ricerca, realizzata con l'associazione IRES Morosini e con numerosi ricercatori di diversa estrazione, cercò di ricostruire a tutto tondo le vicende biografiche e i percorsi degli immigrati. Lo sforzo di documentare e comprendere le situazioni sociali e culturali dei paesi di origine si accompagnò a quello di seguire i percorsi, sino all'arrivo in Italia e oltre. La pubblicazione ebbe successo editoriale e fu ampiamente apprezzata, al punto da meritare successive riconsiderazioni

critiche (Clemente 2002; Sacchi, Viazzo 2003) e da costituire un vero laboratorio culturale⁵.

In parallelo l'IRES avviò una indagine sugli atteggiamenti dei piemontesi verso gli immigrati, per affrontare subito l'altro corno della questione, in un momento in cui non vi era particolare allarme sociale, ma si paventava in particolare la concorrenza per il lavoro (Allasino et al. 1992). Anche questa ricerca fu realizzata da un gruppo di ricercatori numeroso e interdisciplinare, affrontando un tema che a sua volta aveva una solida tradizione scientifica internazionale, ma ancora pochi precedenti nel caso italiano. Il gruppo di ricerca poté dedicare un adeguato periodo alla ricognizione delle fonti e della letteratura e alla progettazione della ricerca, una complessa indagine campionaria mediante interviste in tre aree del Piemonte. Accanto all'uso di strumenti tradizionali in questo tipo di indagini, come la scala di Bogardus, i ricercatori verificarono specifiche e originali ipotesi. La ricerca produsse non solo informazioni sugli atteggiamenti della popolazione verso alcuni gruppi etnico-nazionali, ma sviluppò più raffinate interpretazioni della strutturazione degli atteggiamenti nei confronti di fenomeni nuovi e potenzialmente conflittuali, individuando meccanismi che, alla luce degli eventi successivi, si sono rivelati pertinenti e illuminanti.

Questa ricerca si sviluppò con una nuova indagine (Allasino et al. 1995) ad opera dallo stesso gruppo di ricerca integrato da nuovi collaboratori, che analizzava gli atteggiamenti verso gli immigrati nell'attività concreta di istituzioni come la scuola, gli ospedali, i servizi sociali e le forze di polizia locale. A chiudere idealmente il trittico delle indagini sui movimenti migratori, fu realizzata una ricerca sulle politiche e le ini-

⁵ Adriana Luciano, che fece parte del gruppo di ricerca di *Uguali e diversi*, parla nella sua relazione per la celebrazione del cinquantennale dell'IRES di "Un'esperienza irripetibile che rifletteva la curiosità per un evento straordinario. Un'operazione culturale, prima ancora che una ricerca".

ziative attuate dalle amministrazioni locali per rispondere all'arrivo di questi nuovi cittadini. L'esperienza di Torino era all'epoca relativamente avanzata nell'ambito nazionale, ma era considerata ancora in una fase iniziale. Parve quindi opportuno confrontarla con quella più matura e consolidata di una città europea per altri aspetti paragonabile, Lione (Allasino, Baptiste, Bulsei 1994). La ricerca mostrò il processo di costruzione delle popolazioni immigrate in quanto oggetto di *policy*, a partire dalle fasi iniziali in cui diverse organizzazioni si strutturano per affrontare un nuovo campo definendo, in modo destinato a pesare nel tempo, le interpretazioni della situazione oltre alla divisione delle competenze.

Tra conflitto, frammentazione e specializzazione

La metà degli anni novanta segna una fase di transizione tanto nella visione dell'immigrazione straniera in Italia, quanto nella ricerca e nell'intervento.

L'immigrazione si impone come una questione rilevante e ineludibile nel dibattito pubblico, con episodi drammatici come gli sbarchi di albanesi sulle coste della Puglia (Allasino et al. 1997), il ricorso alle prime sanatorie di irregolari, le manifestazioni pro o contro gli immigrati.

Le novità maggiori emersero sulla scena politica, nel turbolento periodo della crisi della così detta "Prima Repubblica" e con l'affermazione di partiti che avevano in agenda politiche restrittive dell'immigrazione. Contemporaneamente, in diverse città, si manifestarono episodi di protesta da parte di cittadini italiani per problemi e disagi di cui gli immigrati e i romsinti erano indicati come responsabili. Quegli anni segnarono poi la definitiva politicizzazione della *issue*, sulla quale si contrapposero opinioni e movimenti politici. Nei fatti, la crescita numerica degli immigrati fu abbastanza costante nel decennio, ma per tutto il periodo non alterò un quadro demografico stagnante e segnato dal declino delle nascite (figura 2).

Anche per la ricerca il periodo fu critico: la fase pionieristica, in cui era possibile padroneggiare l'esigua letteratura e occuparsi della questione a tutto campo, finì sia per la ormai accresciuta complessità dell'immigrazione stessa, con il moltiplicarsi dei gruppi nazionali, delle situazioni sociali e delle iniziative, sia per il consolidamento di organizzazioni e di aree di ricerca sempre più specializzate e distinte. Le stesse fonti di informazione statistica ebbero difficoltà a seguire con costanza il fenomeno: non a caso la Caritas si propose allora come autorevole fonte di dati sull'immigrazione. Mentre alcune iniziative si scontravano quindi con problemi organizzativi e resistenze politiche, altre poterono invece trovare spazi per crescere e consolidarsi. Nel torno della metà degli anni novanta l'agenda politica colloca, per così dire, in un cono d'ombra la problematica e per questo la produzione IRES registra necessariamente una fase di rallentamento. Proseguirono alcune ricerche sulle politiche locali (Allasino, Bulsei 1998) e l'attività di consulenza per le amministrazioni pubbliche, in particolare per la istituzione del Centro interculturale della Città di Torino.

Alla metà degli anni novanta Torino salì alla ribalta delle cronache come presunto epicentro della conflittualità contro gli immigrati. Le proteste avevano già interessato altre città italiane, ma Torino assunse una posizione emblematica. Le proteste dei residenti nel quartiere torinese di San Salvario, in particolare, parvero inaugurare una nuova stagione di scontri e di intolleranza. L'amministrazione comunale avviò immediatamente diverse iniziative per contenere il conflitto. L'IRES svolse una serie di ricerche sulla situazione.

Fu studiata l'effettiva diffusione del senso di insicurezza tra i cittadini, in base ai dati delle indagini Multiscopo dell'ISTAT (Miceli 1999; 2000). La crisi torinese fu studiata in una prospettiva di *policy analysis*, indagando le interpretazioni e le strategie di risposta all'evento. La ricerca (Allasino, Bobbio,

Neri 2000) mostrò che la reazione dell'amministrazione comunale non fu un semplice inasprimento del controllo, ma aprì una finestra di opportunità per una serie di attori che proponevano risposte diverse e articolate al problema. Le strategie che permisero di contenere il malessere puntarono su politiche urbane più efficaci e a tutto campo, rinnovando quartieri degradati, migliorando l'efficienza degli interventi urbanistici, sviluppando un più positivo rapporto tra amministrazione e cittadini. Gli immigrati si rivelarono essere più pretesto che causa del conflitto. Torino dimostrò ancora una volta di poter essere città laboratorio non solo per sollevare problemi, ma anche per sperimentare soluzioni efficaci e innovative.

Poiché l'indagine pubblicata nel 2000 mostrava l'importanza, ma anche i rischi della protesta spontanea e la necessità di coinvolgere maggiormente i cittadini, fu successivamente realizzata una ricerca sui comitati spontanei torinesi, coordinata con una più ampia ricerca nazionale (Allasino 2004). Essa permise di collocare queste forme di azione collettiva in una luce più corretta, come forme di auto organizzazione e di partecipazione dal basso al governo urbano con una tradizione pluriennale, con ampie reti di interrelazione e politicamente pluralista (Allasino, Belluati, Landini 2003).

L'immigrazione straniera come parte integrante della società piemontese

Nei primi anni del nuovo millennio gli stranieri in Piemonte aumentano in modo massiccio: si passa da poco più di 100.000 residenti nel 2002 a oltre 310.000 nel 2008 e gli immigrati dall'Europa orientale diventano maggioranza relativa. Anche se il confronto politico resta teso, non è più possibile considerare questa popolazione come una presenza temporanea, mossa solo da fattori di spinta, ovvero dalle condizioni dei paesi di origine. È ormai evidente che essa risponde

alle esigenze del mercato del lavoro, il quale in quegli anni si rivela capace di assorbire quote elevate di lavoratori stranieri. Ma l'immigrazione è collegata anche alla rapida trasformazione demografica in atto in Piemonte (come in tutta Italia), che vede crescere la popolazione anziana – una parte della quale ha necessità di assistenza domiciliare – assottigliarsi le coorti in entrata sul mercato del lavoro e proseguire il declino delle nascite.

Gli aspetti demografici sono oggetto di specifica analisi da parte dell'IRES attraverso l'attività dell'osservatorio demografico, ma anche con specifiche analisi sviluppate in collaborazione con l'IRPPS-CNR (Migliore et al. 2002).

Nel 2002 nasce l'Osservatorio regionale sull'immigrazione, realizzato dall'IRES per la regione. L'osservatorio riguarda la presenza, i flussi e le condizioni di vita e di lavoro degli immigrati stranieri in Piemonte. Raccoglie e analizza la normativa e la giurisprudenza in materia, documenta le politiche, gli interventi e i progetti pubblici e privati. Esso si propone di consolidare la conoscenza dei fenomeni legati alle migrazioni internazionali nel contesto regionale, diffondendo le informazioni a livello regionale e sub regionale tramite un proprio sito internet. Supporta l'attività e collabora con i vari organismi territoriali competenti in materia, proponendosi come struttura di servizio che favorisce l'efficienza e l'economia nel reperimento delle informazioni. Dal 2006 viene pubblicato annualmente un Rapporto sull'immigrazione in Piemonte. Si tratta quindi di una attività non solo di ricerca e di analisi statistica, ma di una struttura di servizio e di documentazione per tutti coloro che si interessano di immigrazione in Piemonte.

Dopo il 2000 l'IRES, direttamente o nell'ambito dell'Osservatorio, ha realizzato diverse ricerche: su alcune nazionalità (Allasino, Ricucci 2003; 2004), sulle popolazioni rom e sinti (Franzese, Spadaro 2005), su problematiche e politiche

specifiche (Osservatorio sull'immigrazione 2003; Allasino, Rossi, Valetti 2005; Ricucci 2005; Allasino et al. 2006; Osservatorio sull'immigrazione in Piemonte 2006; Allasino, Sisti 2008).

La presenza degli immigrati è cresciuta e si è consolidata anche nelle province e nei comuni del Piemonte, alimentando la domanda di informazioni e di analisi locali. L'IRES ha risposto estendendo l'esperienza della indagine campionaria con il metodo detto "per centri di aggregazione", realizzata da anni in Lombardia dalla Fondazione ISMU per l'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità. Essa consente di ottenere stime della presenza effettiva di immigrati stranieri, anche irregolari, e un quadro statisticamente rappresentativo delle caratteristiche degli immigrati presenti nell'area rispetto all'occupazione, alle condizioni abitative, all'uso dei servizi, ai comportamenti e alle aspettative dei figli minori (Provincia di Biella, IRES 2006; Regione Piemonte, Provincia di Cuneo, IRES 2008; Provincia di Alessandria, IRES 2009).

Conclusioni

Nel corso di cinquant'anni il Piemonte è stato interessato da flussi migratori notevoli. Problemi e conflitti non mancavano neanche quando gli immigrati erano italiani, ma prevaleva l'idea di un grande sforzo collettivo di sviluppo e modernizzazione che spingeva a farsi carico delle soluzioni. L'idea che un giorno potessero arrivare immigrati stranieri non era concepibile all'epoca. Per qualche anno poi l'immigrazione restò in secondo piano, come elemento importante della struttura e delle dinamiche sociali, ma oscurata da altre questioni. Negli anni ottanta fu considerato un problema il deflusso di popolazione, la difficoltà ad attrarre residenti. Poi la comparsa degli immigrati stranieri riportò prepotentemente il tema all'attenzione dell'agenda politica.

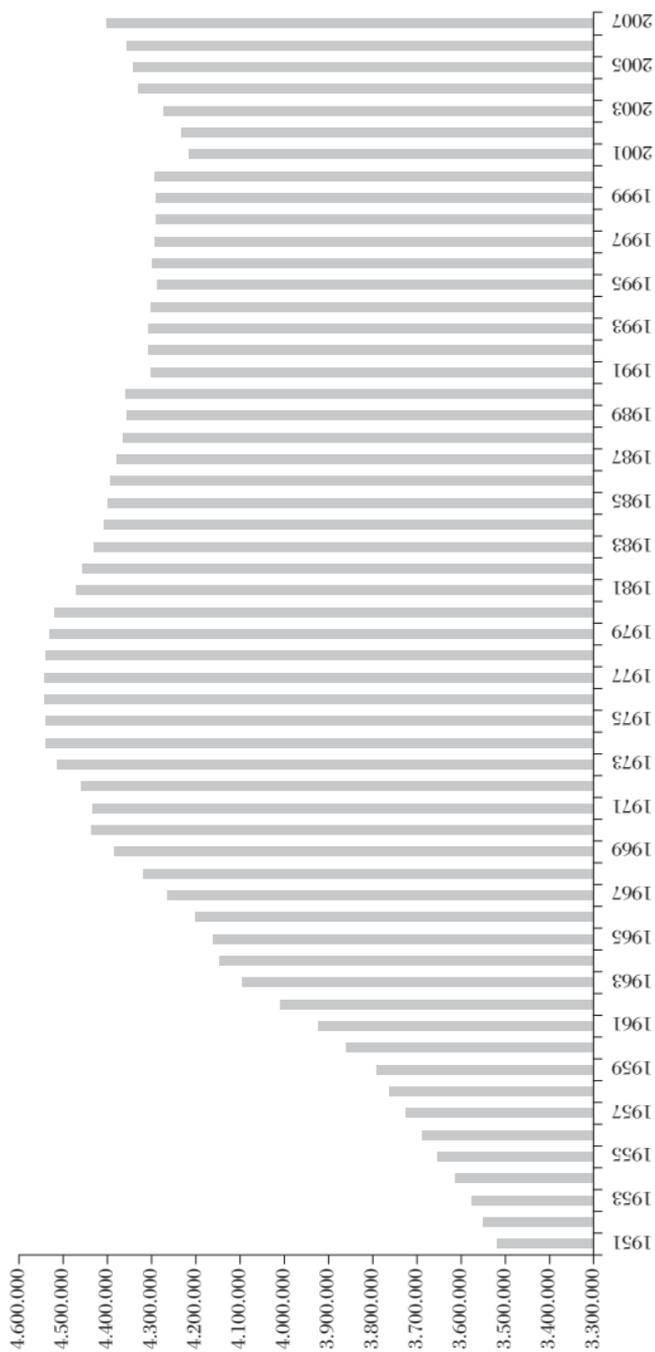
Queste vicende mostrano come possa essere illusorio proiettare nel futuro le idee e le preoccupazioni di oggi. Occorre piuttosto concentrarsi sulle linee di fondo, sui caratteri strutturali destinati a modificarsi solo sul medio-lungo periodo (salvo disastri, come si usa dire prudentemente).

Dal punto di vista demografico l'immigrazione, interna e internazionale, resterà un elemento rilevante per la società piemontese. Non solo 350.000 immigrati stranieri non spariranno da un giorno all'altro, ma l'apporto di popolazione dall'esterno resterà necessario, salvo subire una grave crisi da decrescita demografica.

Pare invece indebolita l'idea che le migrazioni siano anche sviluppo e modernizzazione, opportunità, opera collettiva di costruzione di una società nuova e migliore: sembra prevalere l'immagine di un afflusso di indesiderati, di estranei, un problema di ordine pubblico o di assistenza. Anche nella ricerca sembra più difficile concepire le migrazioni come fenomeni che riguardano la struttura sociale e non solo la integrazione, come processi di mobilità sociale, non solo geografica (Allasino, Eve 2008).

Citare le sfide della globalizzazione è forse scontato, ma in questo caso è ineludibile ricordare che i movimenti internazionali non solo continueranno a portare in Italia persone originarie di paesi e di culture diverse, ma che saremo tutti più inseriti in un quadro di cooperazione e confronto con territori e regioni di tutto il mondo. Diventerà sempre più necessario disporre di risorse cognitive e analitiche all'altezza della sfida e non ripiegare sul locale.

Figura 1 Popolazione residente in Piemonte dal 1951 al 2007



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT

Figura 2 Saldo migratorio totale e con l'estero in Piemonte dal 1952 al 2007

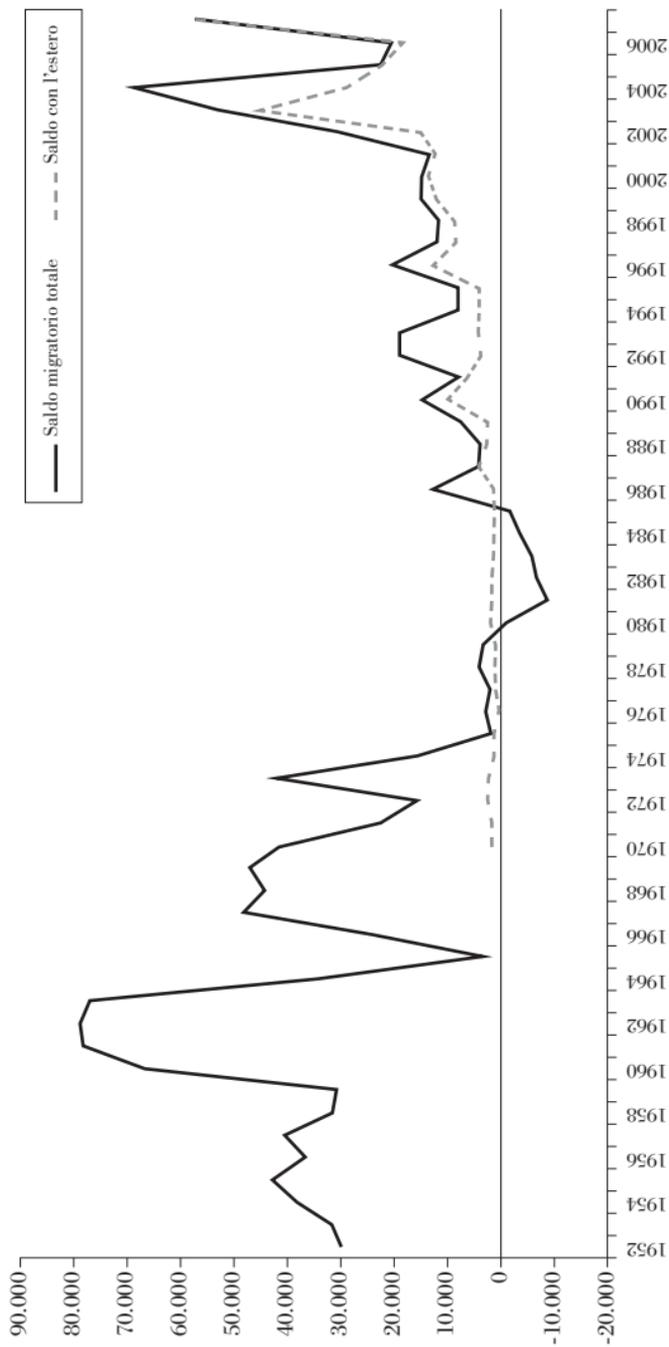
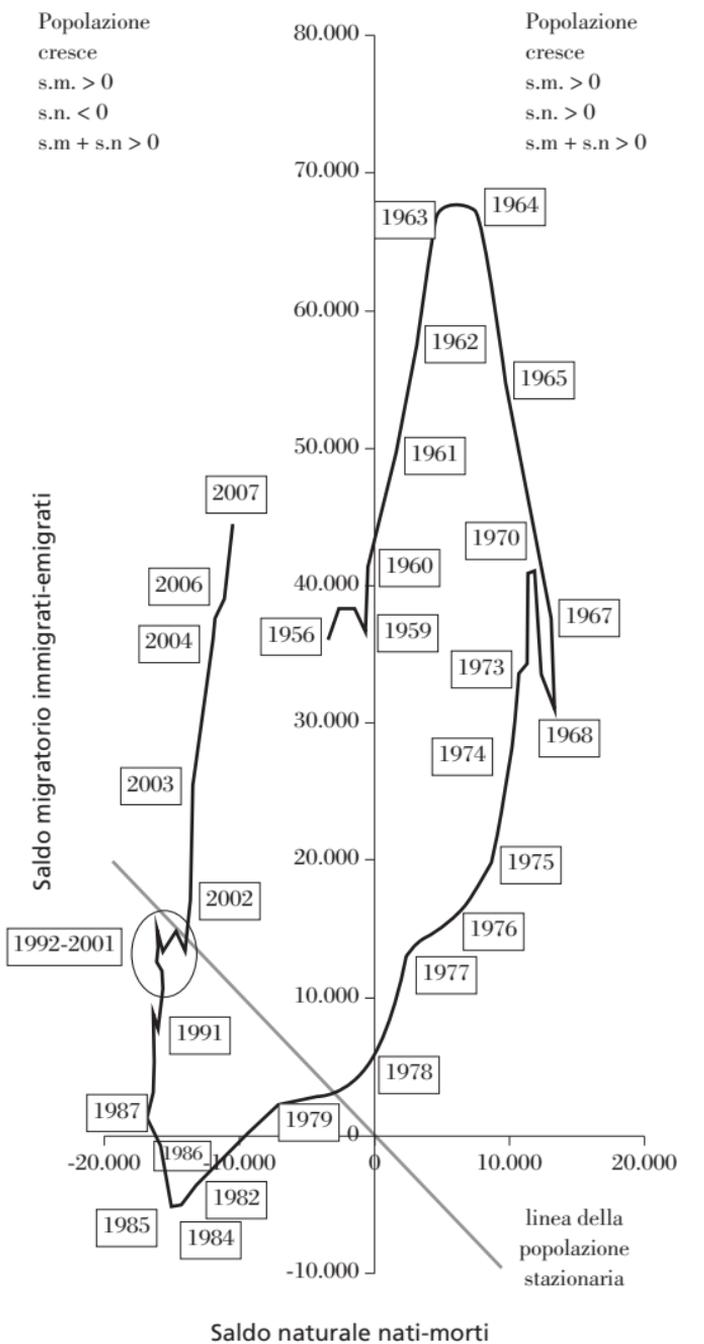


Figura 3 Saldo naturale e saldo migratorio in Piemonte 1956-2007 (medie mobili quinquennali)



Bibliografia

Ricerche IRES

- Unione regionale delle province piemontesi (1963), *Piano di sviluppo del Piemonte. Studio preliminare sulle migrazioni*. Torino: IRES
- Bertuglia C.S., Bonazzi G., Detragiache A. (1965), *Immigrazione di massa e struttura sociale in Piemonte*. Torino: IRES
- Reginato M., Allasino E. (1988), *L'immigrazione straniera in Piemonte*. Rapporto interno IRES
- Allasino E., Belaid A., Carter D., Chaifouros M. (1991), *Uguali e diversi. Il mondo culturale, le reti di rapporti, i lavori degli immigrati non europei a Torino*. Torino: Rosenberg & Sellier
- Allasino E., Ciafaloni F., Frigessi D., Miceli R., Negri N., Ortona G. (1992), *Rumore. Atteggiamenti verso gli immigrati stranieri*. Torino: Rosenberg & Sellier
- Allasino E., Ciafaloni F., Miceli R., Negri N. (1994), *Materiali di lavoro per una ricerca sugli ambienti organizzati di fronte al problema dell'immigrazione straniera*. Torino: IRES (Working papers; 108)
- Allasino E., Baptiste F., Bulsei G.L. (1994), *Le chiavi della città. Politiche per gli immigrati a Torino e Lione*. Torino: Rosenberg & Sellier
- Allasino E., Ferrero V., Baptiste F., Mottura C. (1995), *Gli immigrati come risorsa per l'internazionalizzazione dell'economia piemontese*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 72)
- Allasino E. (1995), *I lavoratori stranieri in Piemonte: un'esplorazione dei dati di fonte Inps*. Torino: IRES (Documenti; 2)
- Allasino E., Ciafaloni F., Frigessi D., Grimaldi R., Miceli R., Negri N., Ortona G., Trincherò R. (1995), *Atteggiamenti e comportamenti verso gli immigrati in alcuni ambienti istituzionali*. Torino: Rosenberg & Sellier

- Allasino E., Sabbatici G.P., Barjaba K., Perrone L., Olivero F., Ukaj N., Kazazi H. (1997), *Albania. Oltre l'emigrazione*. Torino: IRES (Dibattiti; 5)
- Allasino E., Bulsei G.L. (1998), *Il filo di Arianna. La città, i servizi, gli immigrati a Torino. Rapporto finale della ricerca per l'iniziativa LIA-Quartiers en crise*. Progetto locale della Città di Torino, Torino
- Miceli R. (a cura di) (1999), *Sicurezza e paura*. Torino: IRES (Working papers; 127)
- Miceli R. (2000), *La percezione soggettiva del rischio criminalità in Piemonte (anni 1994, 1995, 1996)*. Torino: IRES (Working papers; 142)
- Allasino E., Bobbio L., Neri S. (2000), *Crisi urbane: che cosa succede dopo? Le politiche per la gestione della conflittualità legata ai problemi dell'immigrazione*. Torino: IRES (Working papers; 135)
- Migliore M.C., Abburrà L., Gesano G., Heins H. (2002), *Scenari demografici e alternative economiche. La popolazione piemontese d'origine italiana e straniera fra 2000 e 2050*. Torino: IRES (Working papers; 165)
- Osservatorio sull'immigrazione (2003), *I lavoratori dipendenti stranieri in Piemonte nei dati INPS*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 169)
- Allasino E., Belluati M., Landini S. (2003), *Tra partecipazione, protesta e antipolitica: i comitati spontanei di Torino*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 170)
- Allasino E., Ricucci R. (2003), *Gli albanesi in Piemonte*, in Melchionda U. (a cura di), *Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), Gli albanesi in Italia. Inserimento lavorativo e sociale*. Milano: Franco Angeli
- Allasino E., Ricucci R. (2004), *I magrebini in Piemonte*, rapporto di ricerca per l'OIM di Roma
- Allasino E. (2004), *Tra il cortile di casa e il network: la struttura organizzativa interna*, in della Porta D. (a cura di), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*. Soveria Mannelli: Rubbettino

- Ricucci R. (2005) *Carcere e immigrazione. La popolazione detenuta straniera negli istituti di pena piemontesi*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 186)
- Franzese S., Spadaro M. (2005), *Rom e Sinti in Piemonte. A dodici anni dalla legge regionale n. 26 del 1993. Interventi a favore della popolazione zingara*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 187)
- Allasino E., Rossi A., Valetti R. (2005), *Giovani della seconda generazione e politiche di prevenzione dell'esclusione lavorativa. Una esplorazione sul caso del Piemonte*, in Lombardi M. (a cura di), *Percorsi di integrazione degli immigrati e politiche attive del lavoro*. Milano: Franco Angeli
- Osservatorio sull'immigrazione in Piemonte (2006), *Immigrati in fabbrica*. Torino: (Quaderni di Ricerca; 190)
- Provincia di Biella, IRES (2006), *L'immigrazione straniera in Provincia di Biella. Prima indagine provinciale 2006*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 202)
- Allasino E., Andolina L., Sisti M., Valetti R. (2006), *Promuovere la mediazione culturale in Piemonte*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 197)
- Allasino E., Sisti M. (2008), *Le difficoltà nel valutare le politiche per l'integrazione sociale degli immigrati. Riflessioni a margine di un'esperienza di lavoro*, "Forum. Rivista di cultura e amministrazione delle politiche sociali", XIV, n. 3
- Regione Piemonte, Direzione Formazione Professionale e Lavoro, Provincia di Cuneo, IRES (2008), *L'immigrazione straniera in provincia di Cuneo: i risultati dell'indagine campionaria 2008*. Cuneo: Solidarietà & Salute (quaderno n. 6)
- Allasino E., Eve M. (2008), *Ceto medio negato? Fenomeni migratori e nuove questioni*, in Bagnasco, A. (a cura di), *Ceto medio. Perché e come occuparsene*. Bologna: il Mulino
- Provincia di Alessandria, IRES (2009), *Gli immigrati stranieri e i loro lavori in provincia di Alessandria: i risultati dell'indagine campionaria 2009*

Altri riferimenti bibliografici

- Compagna F., (1959), *I terroni in città*. Bari: Laterza
- CRIS – Centro di ricerche industriali e sociali di Torino (1962), *Immigrazione e industria*. Milano: Comunità
- Fofi G. (1964) *L'immigrazione meridionale a Torino*. Milano: Feltrinelli
- Alberoni F., Baglioni G. (1965), *L'integrazione dell'immigrazione nella società industriale*. Bologna: Il Mulino
- Reyneri E. (1979), *La catena migratoria. Il ruolo dell'emigrazione nel mercato del lavoro di arrivo e di esodo*. Bologna: Il Mulino
- Negri N. (1982), *I nuovi torinesi: immigrazione, mobilità e struttura sociale* in Martinotti, G. (a cura di), *La città difficile. Equilibri e disequilibri nel mercato urbano*. Milano: Franco Angeli
- Clemente P. (2002), “Gli antropologi a confronto con i problemi dell'immigrazione: incontri, dialoghi, racconti” in Gecele, M. (a cura di), *Etnopsichiatria fra saperi ed esperienze*. Torino: Il leone verde
- Sacchi P., Viazzo P.P. (2003), *Più di un Sud. Studi antropologici sull'immigrazione a Torino*. Milano: Franco Angeli
- Molina S. (2003), *Popolazione torinese. Ieri, oggi, domani*, nota preparata per il Rapporto del Comitato Giorgio Rota su “I numeri per Torino”

Capitolo 7

Regione ed enti locali in trasformazione

Renato Cugno, Cristina Bargerò, Santino Piazza

L'analisi del settore pubblico locale portata avanti dall'Istituto negli ultimi venti anni si è concentrata sugli effetti delle rilevanti trasformazioni istituzionali, funzionali e finanziarie dell'ordinamento autonomistico avvenute a partire dall'inizio degli anni novanta e culminate nella riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001. Il settore pubblico locale è profondamente mutato nell'ultimo ventennio, anche se non con la velocità che si auspicava. La prospettiva di un passaggio da uno Stato regionale a uno federale e la definizione di un nuovo modello di federalismo fiscale ha comportato un notevole impegno dell'IREs per supportare la regione e gli enti locali in questa lunga fase di transizione istituzionale.

Questo volume va in stampa dopo che è stata approvata dal Parlamento la legge delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione che richiederà un nuovo rilevante impegno di ricerca per garantire una sua efficace attuazione nella nostra regione in tempi che non saranno brevi. Si tratta di questioni di grande rilievo: il federalismo fiscale riguarda infatti la maniera in cui si ripartiscono i poteri decisionali tra il governo centrale e le regioni e gli enti locali; si distribuiscono le risorse finanziarie per i servizi pubblici; si garantisce l'uguaglianza dei diritti civili e sociali dei cittadini. In particolare, il governo regionale e locale ha acquisito nuove rilevanti funzioni nell'ambito delle politiche sociali (sanitarie, del lavoro, assistenziali). È emersa quindi una nuova domanda di ricerca anche in questi ambiti, che ha comportato anche un approfondimento del vasto e non sempre adeguatamente esplorato universo del settore non profit a livello regionale.

Introduzione: i primi trenta anni di attività (1958-1988)

Il settore pubblico locale (SPL) può essere analizzato secondo profili diversi tra di loro interconnessi. In primo, luogo, da un punto di vista *economico*, focalizzandosi sull'impiego di fattori produttivi come: l'occupazione e il capitale pubblico. In secondo luogo, da un punto di vista finanziario (le tradizionali analisi sulla *finanza locale*), valutando l'allocazione delle risorse finanziarie disponibili e le modalità di finanziamento. Infine, da un punto di vista istituzionale concentrandosi sui livelli istituzionali e le loro relazioni, la struttura dei poteri e competenze, i vincoli e gli strumenti di coordinamento usati. Questo ultimo profilo richiede anche di considerare le capacità che hanno i diversi livelli di governo locale di coinvolgimento e di indirizzo degli altri diversi attori e delle risorse che possono mobilitare nel territorio di riferimento (la *governance*).

Nel capitolo del volume sul trentennale dedicato al settore pubblico (Cozzi, Carrazzone 1988, cap. IX), veniva richiamato come nei primi trent'anni di attività (1958-1988) l'Istituto aveva riflettuto sulla rilevante crescita del SPL sia in termini di valore aggiunto che di occupati – la maggiore in termini di crescita percentuale tra le regioni italiane – avvenuta nel decennio degli anni settanta. Crescita che andava in parte correlata alle nuove funzioni svolte dal SPL a seguito della introduzione delle regioni, ma anche al rallentamento della dinamica dei settori produttivi avvenuta negli anni settanta anche a seguito della prima crisi petrolifera¹. Alcuni contributi hanno illustrato e testato le spiegazioni economiche della crescita (approccio da domanda e da offerta) della spesa pubblica offrendo interpretazioni non univoche. In quel trentennio le analisi svolte dall'Istituto hanno saputo individuare alcune

¹ Si veda il capitolo 2 di questo volume.

prospettive di sviluppo del SPL, che si sono poi progressivamente verificate:

- la responsabilizzazione fiscale degli enti locali come strumento principale per il controllo della spesa in linea con la maggior parte dei paesi sviluppati;
- il ricorso al calcolo economico nei servizi pubblici per aumentarne la produttività e la funzionalità;
- l'approccio del "cittadino come cliente", ovvero sia la necessità di porre la dovuta attenzione alla domanda dei servizi pubblici e alla loro qualità;
- la crescita del settore non profit nel sistema socioeconomico regionale come fornitore di servizi complementare rispetto alle politiche degli enti locali;
- lo sviluppo di forme di intervento pubblico esterne alle amministrazioni tradizionali e di rapporti tra i diversi livelli governo e le varie amministrazioni funzionali basati su modelli "contrattuali" e non gerarchici.

Certo, rileggendo oggi le conclusioni di quel capitolo stupisce che non si potessero cogliere neanche gli indizi di alcune tendenze che si sarebbero sviluppate nel decennio successivo. In primo luogo, la forte domanda di decentramento politico poi emersa sin dall'inizio degli anni novanta che avrebbe portato la questione del federalismo al centro dell'agenda politica. In secondo luogo, la tematica della privatizzazione dei servizi pubblici locali. Infine, non veniva mai citato – né fatto riferimento in termini concettuali – un termine che invece diventerà abusato nel decennio successivo, quello di *governance*². Sarebbe troppo lungo interrogarsi sul perché di questa miopia. La spiegazione principa-

² Così come non vi erano riferimenti al problema dell'analisi e della valutazione delle politiche pubbliche che troverà invece un rilevante impegno dell'Istituto a partire dagli anni novanta sulla scia dell'evoluzione della riflessione economica e politologia, come si vedrà nel successivo capitolo 8.

le va ricondotta probabilmente nella sottovalutazione della crisi della finanza pubblica che sarebbe esplosa nel 1992 contribuendo al consolidamento di nuovi movimenti autonomistici, e alla critica della distribuzione territoriale della finanza pubblica (della spesa ma soprattutto del prelievo tributario) ritenuta sfavorevole alle regioni settentrionali: da qui la richiesta di modelli di federalismo politico basati su sistemi di finanziamento delle regioni e degli enti locali in grado di lasciare una quota maggiore delle entrate tributarie nelle aree territoriali da cui traggono origine.

Le novità degli anni novanta e i nuovi orientamenti di ricerca dell'IRES

Cambiamenti del contesto istituzionale e nuovi indirizzi di ricerca

La fine degli anni ottanta e i primi anni novanta sono contrassegnati da forti elementi di crisi per l'intervento pubblico: il debito pubblico, che raggiunge il 122% del Pil (nel 1994; è sceso al 103% nel 2008, quindi è risalito al 115%) e la crisi del sistema partitico e politico. Tali elementi favoriscono la formazione dei governi tecnici dei primi anni novanta e il progressivo passaggio a un sistema politico maggioritario, ancora imperfetto. Il paese avvia un rilevante sforzo di risanamento della finanza pubblica in vista dell'ingresso nell'Unione monetaria europea. La spesa delle AA.LL è dominata dalla spesa sanitaria, che cala nei primi anni novanta, ma successivamente riprende la sua crescita. Al contempo a partire dai primi anni novanta si avvia una ricca stagione di riforme per gli enti locali. La riforma delle autonomie (legge 142/1990) riscrive l'ordinamento degli enti locali (funzioni, modalità di esercizio, forme di collaborazione, controlli) prevedendo specifiche forme di governo per le aree metropolitane e per i comuni più piccoli (unioni di comuni e fusioni degli stessi); il d.lgs

504 del 1992 avvia l'introduzione di importanti tributi propri per comuni e province; la legge 81 del 1993 introduce l'elezione diretta di Sindaci e Presidenti di Provincia.

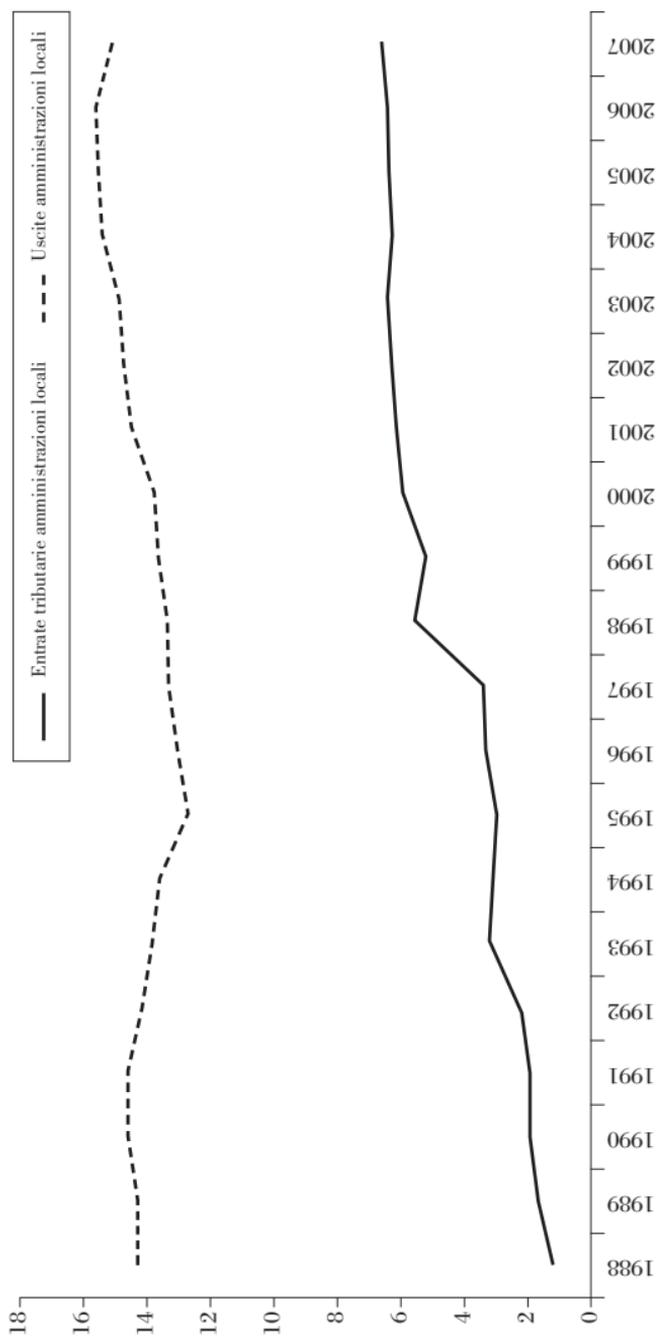
Si pongono le basi per l'inizio di una nuova fase³ di decentramento e responsabilizzazione, finanziaria e politica, dei governi locali. È un processo lento, tuttora in corso, le cui vicende sono state anche condizionate dall'alternanza delle due coalizioni politiche consolidate nel periodo.

In relazione a questi mutamenti, possiamo individuare le tematiche che hanno progressivamente coinvolto l'IREs attraverso attività di ricerca e/o di consulenza istituzionale:

- la riorganizzazione funzionale e territoriale degli enti locali in una regione caratterizzata da un ampio numero di “comuni-polvere” e da un centro metropolitano assimilabile per rango a quelli di Milano e Roma per i quali la attuale organizzazione amministrativa presentava (e presenta ancora) evidenti limiti;
- la crescita dell'autonomia finanziaria delle amministrazioni locali conseguente all'introduzione di un rilevante tributo immobiliare per i comuni (l'ICI), di tributi provinciali legati soprattutto all'acquisto e all'impiego delle automobili, e da un tributo regionale come l'IRAP, sicuramente il più rilevante come originalità del suo impianto (anche a livello internazionale), ma anche il più controverso sul piano sia tecnico che politico;
- la ripresa dei processi di decentramento politico e amministrativo che ha fatto seguito alle leggi Bassanini e al nuovo Titolo V della Costituzione, con un rilevante passaggio di competenze dal centro alla periferia, che in Piemonte ha inciso soprattutto sulle province;

³ Dopo quella della fine degli anni settanta conseguente alla legge 382/75 e al dpr n. 616/77.

Figura 1 Spese ed entrate tributarie delle amministrazioni locali (% Pil)



- le politiche sociali in senso lato, includendo in esse quelle sanitarie, l'assistenza sociale e alcune funzioni nel mercato del lavoro;
- l'analisi e la valutazione delle politiche pubbliche, per le quali, però, si rinvia al successivo capitolo 8.

La riorganizzazione funzionale e territoriale degli enti locali

L'IRES realizza propri contributi di ricerca e collabora ad alcune attività regionali connesse alla riorganizzazione amministrativa degli enti locali piemontesi. Oltre a ricostruire il quadro complessivo del governo locale nel primo *Rapporto sull'economia pubblica locale* (Piperno, Cogno, Maggi 1991), collabora alle politiche rivolte al governo delle aree metropolitane (gli aspetti fiscali; l'attribuzione delle funzioni amministrative; il ruolo svolto dai servizi a rete) e quelle per superare la frammentazione comunale piemontese. A partire dal 1990 vengono prodotti diversi contributi analitici (Cardano, Maggi, Piperno 1990; Piperno, Cogno, Maggi 1991; Piperno et al. 1993). Tra tutti ricordiamo *Uscire dal labirinto*⁴, del 1993, e alcuni ausili per gli enti locali, relativi proprio alla riorganizzazione e all'introduzione di strumenti di cooperazione (Cogno 1995; Cogno 1999; Cogno, Petritoli, Giachino 2000).

⁴ Il volume "Uscire dal labirinto" del 1993 è stato tra i primi contributi italiani ad affrontare congiuntamente entrambe le problematiche. Altri contributi sul tema sono stati commissionati dall'VIII commissione del Consiglio regionale. Tali studi trovano una sintesi in uno specifico prodotto del Progetto strategico CNR (Piperno 1999). L'IRES è stato anche chiamato a collaborare a Torino Internazionale.

Il labirinto delle autonomie locali

La storica frammentazione comunale piemontese, arricchita dalla presenza di centinaia di consorzi monofunzionali per realizzare specifici servizi, negli ultimi quindici anni ha registrato qualche evoluzione. In Piemonte – come in altre regioni – si è realizzato un modello di riorganizzazione flessibile, fondato su diverse modalità, sia volontarie per gli enti che obbligatorie. Dalle Unioni di comuni volontarie (che raggruppano quasi 300 comuni), alle strutture settoriali semivolontarie (i consorzi assistenziali), alle comunità montane, agli ambiti obbligatori per la gestione di alcuni servizi a rete (lo smaltimento dei rifiuti e i servizi idrici). Di rilievo anche la creazione, da parte di molti enti locali, di società di diritto privato ma a controllo pubblico locale. L'area metropolitana non ha visto la nascita di un nuovo livello di governo, la città metropolitana (adesso prevista anche dalla Costituzione), ma si sono sviluppate alcune strutture di ambito metropolitano: nel trasporto pubblico e negli altri servizi a rete, nella promozione turistica⁵. Molti dei soggetti che operano a scala sovra-comunale risultano non elettivi.

Vi è una grande diversità nelle funzioni svolte dalle forme associative volontarie. Tale diversità impedisce che esse possano essere assunte quali forme di gestione ottimali. Al contempo le strutture semiobbligatorie, in genere monofunzionali, aumentano. Tali temi sono stati approfonditi in un contributo monografico della Seconda Relazione triennale di scenario (Piperno, Cogno 2005).

⁵ Uno studio del 2000, “Torino: l’inutile ricerca di Gargantua” affermava che “Torino non aspetta più Gargantua per risolvere i suoi problemi metropolitani, ma l’emersione di un modello metropolitano sconta ancora gravi ritardi”.

Si può dire che, a quasi vent'anni dalla legge 142, nella regione vi è stato uno sviluppo istituzionale, con una riorganizzazione soprattutto di tipo “funzionale” (consorzi specializzati) e attraverso la crescita dimensionale di soggetti specializzati (utilities), tutti soggetti non direttamente elettivi. Nonostante una perdita di importanza del confine comunale, la rete amministrativa rimane fitta, e la complessità amministrativa dell'intervento pubblico locale risulta forse crescente. La metafora del labirinto rimane valida!

Le interdipendenze fiscali nell'area metropolitana

In un contributo di ricerca (Piperno, Piazza, Pola 2006) si affrontano il problema dei rapporti tra i processi di sviluppo urbano/metropolitano e l'assetto della finanza locale in una fase contrassegnata da una significativa crescita dell'autonomia finanziaria degli enti locali. In particolare si analizzano le differenze in termini di capacità fiscale tra città centrale e aree suburbane; gli oneri (in termini di costo dei servizi pubblici) apportati al comune centrale dalla popolazione non residente.

In termini di spesa corrente pro capite Torino spendeva nel 2001 una cifra superiore del 70% rispetto alla media dei comuni non metropolitani, e il differenziale era ancora più elevato rispetto alle cinture metropolitane. Ciò evidenzia le particolari esigenze di spesa dei comuni capoluogo metropolitani legate a diversi motivi, tra di loro interconnessi, richiamati dalla letteratura: (i) la fornitura di un maggior numero di servizi, (ii) il maggior costo unitario dei servizi, (iii) l'impatto della mobilità della popolazione.

Figura 2 Base imponibile (valore aggiunto ai fini IRAP) per abitante nelle suddivisioni dell'area metropolitana di Torino (valori in euro)

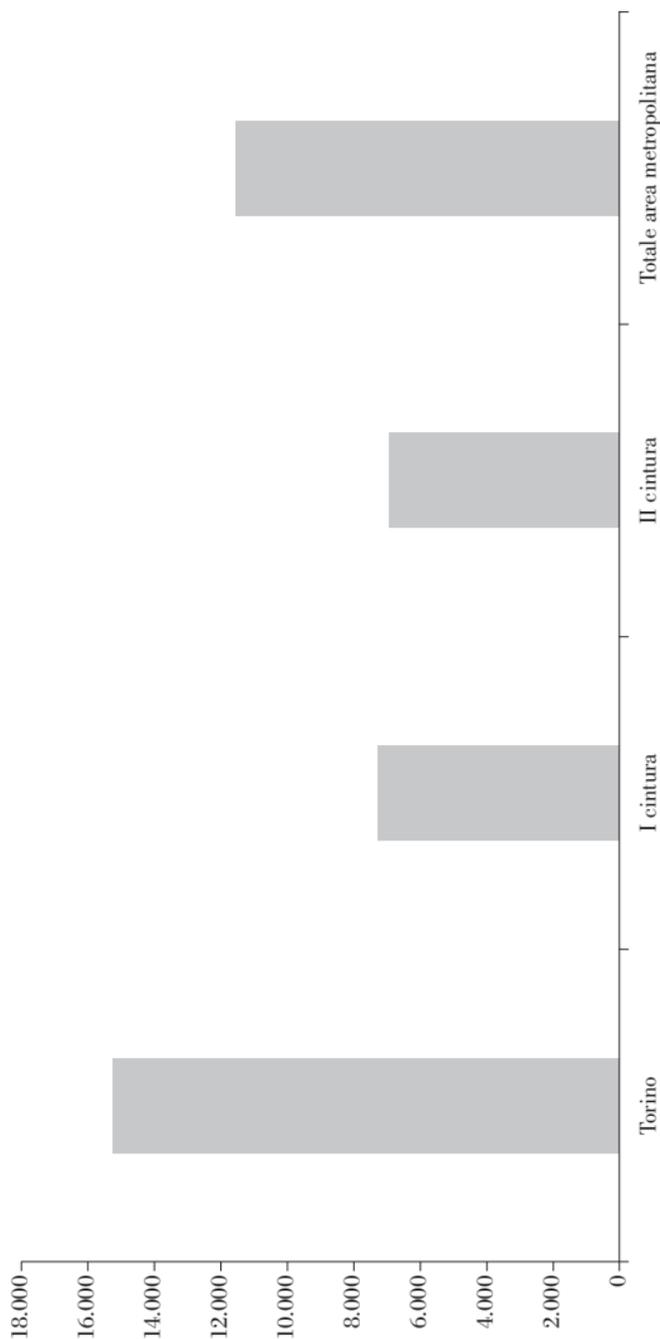


Tabella I Entrate e spese pro capite nel 2001

| | Totale Area Metropolitana (compreso Torino) | | Resto del Piemonte | | Torino | | Cinture (I e II) | |
|--|--|------|-----------------------|------|--------|------|---------------------|------|
| | 2001 | 2001 | 2001 | 2001 | 2001 | 2001 | 2001 | 2001 |
| Entrate tributarie | 298 | 260 | 380 | 296 | | | | |
| <i>di cui: accertamenti ICI</i> | 180 | 160 | 247 | 179 | | | | |
| Entrate derivanti da contributi e trasferimenti corretti | 134 | 258 | 591 | 125 | | | | |
| Entrate extratributarie | 95 | 154 | 283 | 91 | | | | |
| Entrate derivanti da alienazione, da trasferimenti di capitali e da riscossioni di crediti | 181 | 658 | 309 | 179 | | | | |
| Entrate derivanti da accensioni di prestiti | 57 | 102 | 237 | 53 | | | | |
| Spese correnti | 500 | 595 | 1.241 | 486 | | | | |
| Spese in c/capitale (media 1998-2001) | 223 | 528 | 650 | 214 | | | | |

Si è quindi fatta una simulazione dell'impatto delle popolazioni non residenti sul bilancio del comune centrale dell'area metropolitana torinese. È ovviamente un'analisi di equilibrio parziale, che non tiene cioè conto dell'effetto della popolazione non residente sull'economia della città centrale in termini di valore aggiunto e occupazione. Per le spese relative ai servizi a destinazione particolare, abbiamo stimato un onere pari a 23 milioni di euro, a cui si deve sommare l'onere di 45 milioni relativo ai servizi a destinazione generale per un totale di 68 milioni di euro. Tale quota costituisce il 6,8% circa della spesa netta complessiva del comune. Si tratta di valori significativamente più bassi di quelli relativi a Milano e molto probabilmente inferiori a quelli reali, sia per l'assenza di alcune componenti di spesa che per la sottostima della popolazione giornaliera, non rilevata in maniera completa.

La crescita dell'autonomia finanziaria degli enti locali

L'introduzione di una maggior responsabilità fiscale, con margini crescenti di autonomia finanziaria del governo locale inizia anche negli anni novanta. Coinvolge dapprima i comuni (soprattutto l'ICI), quindi le regioni (in particolare con l'introduzione dell'IRAP) e le province (con l'attribuzione dell'imposta di trascrizione al PRA, e imposta sulle assicurazioni RC auto). Tale processo è proseguito fino a oggi, seppur con alcune battute d'arresto, fino alle attuali proposte di una ristrutturazione complessiva connessa all'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione.

Diversi lavori IRES hanno cercato di individuare l'impatto di queste novità sulla finanza comunale o regionale e di segnalare sia aspetti critici che best practices. Tra essi le

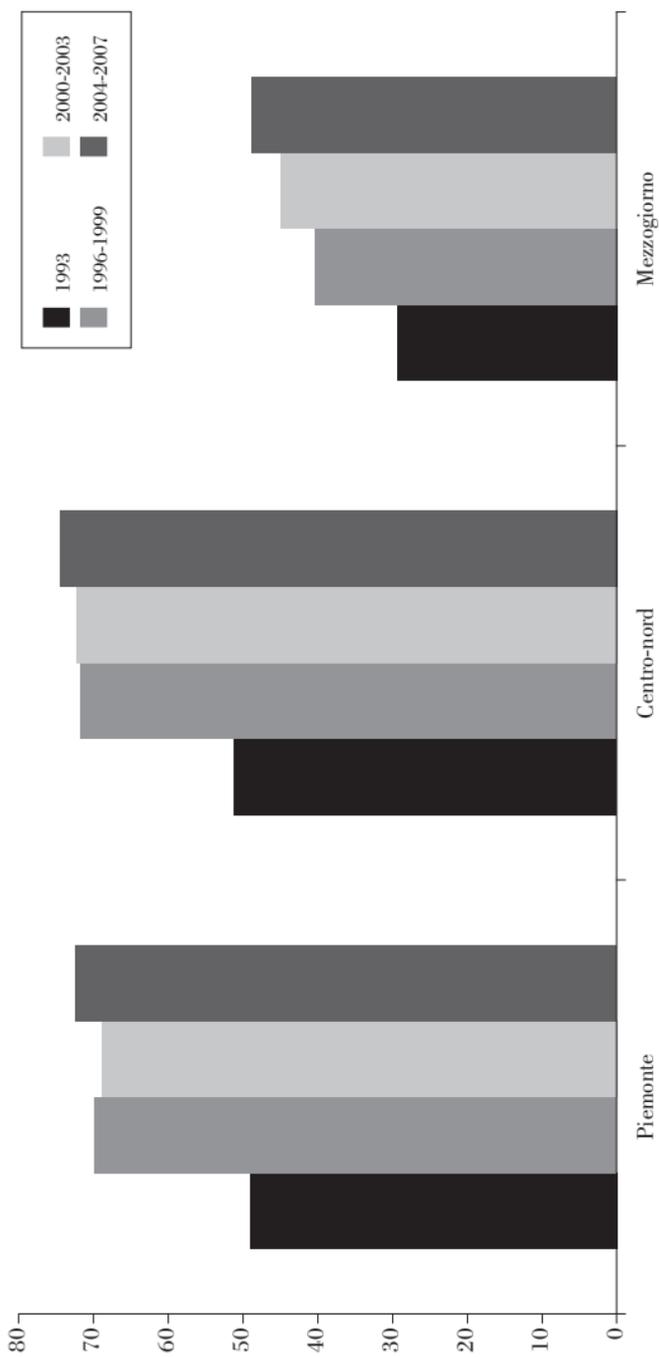
analisi dei differenziali intra regionali e interregionali sulla finanza locale (rispettivamente in Cugno 1994; Cugno, Tancioni 2002), l'analisi sugli effetti dell'introduzione dell'IRAP in Piemonte (Lorenzini, Piperno 2005; Lorenzini et al. 2008), l'indagine sui tributi comunali (Piperno, Zanotti 2006), le indagini sulle strategie finanziarie dei comuni piemontesi (Delfino, Zanoni 2008), ovverosia sulle rispo-
ste in termini di politiche di entrata, di spesa e riorganizza-
tive a fronte.

*La ripresa dei processi di decentramento politico
e amministrativo. Le leggi Bassanini e la loro attuazione*

Nel 1997 vengono emanate le leggi Bassanini sul decentramento amministrativo (legge 59/1997) e sulla semplificazione amministrativa (legge 127/1997). La rilevanza del primo provvedimento è paragonabile solo al processo di decentramento politico-amministrativo attuato nella seconda metà degli anni settanta con la legge n. 385 del 1975 e il d.pr n. 616 del 1977. Mira a una redistribuzione – a costituzione invariata – dei compiti amministrativi tra Stato, regioni, enti locali e amministrazioni funzionali (CCIAA, Università, ecc.): da allora l'attuazione delle leggi statali si avvarrà sempre più delle regioni e sempre meno di uffici periferici dello Stato. La legge delega viene seguita da diversi decreti attuativi. Tra essi la riforma del trasporto pubblico locale (decreto legislativo 422/1997), la riforma del mercato del lavoro e del collocamento (d.l n. 469/1997), il decentramento amministrativo (d.l 112/1998), la riforma del commercio (d.l 114/1998). Impegnativo il compito assegnato alle regioni, che devono determinare le funzioni da gestire direttamente e quelle da conferire agli enti locali.

L'IRES collabora ad alcune fasi attuative del decentramento. In particolare con la Direzione Trasporti, che gestisce il nuovo assetto del trasporto pubblico locale e con il Gabinetto

Figura 3 Comuni: quota delle entrate proprie nella copertura della spesa corrente (valori percentuali)



della Giunta, che istituisce l'Osservatorio sulla riforma amministrativa (v. paragrafo successivo).

Il decentramento del trasporto pubblico locale

Il trasporto pubblico veniva fornito in regime di concessione regionale da una moltitudine di imprese. Il costo era garantito dal contributo pubblico, commisurato alla produzione erogata. Ne risultavano tanti piccoli monopoli locali di servizio, con sovrapposizione di linee, scarso controllo dell'utilizzo effettivo. Le tariffe avevano utilità molto limitata, sia come informazione sulla domanda di servizio, sia come copertura dei costi di produzione. La riforma del settore (nota come decreto Burlando) ha introdotto molti cambiamenti: contratti di servizio a durata temporanea, scelta dei produttori dei servizi con procedura competitiva, affidamento dei servizi per bacini, copertura tariffaria minima dei costi e quindi tetto al contributo pubblico, decentramento alle regioni dei servizi ferroviari locali. La regione acquisisce un grosso ruolo di indirizzo: decide il proprio stanziamento per il complesso dei servizi di TPL, indirizza le interazioni tra trasporto su gomma e trasporto su rotaia, indirizza investimenti e innovazioni nei sistemi di trasporto, verifica effetti e interazioni tra sistemi di trasporti e sviluppo dei territori. province ed enti locali concordano con la regione il volume di servizio che intendono sviluppare e il connesso budget di risorse per sostenerne i costi: tutto ciò viene sancito dagli Accordi di Programma, sottoscritti da entrambe le parti. I lavori IRES sul decentramento e la riorganizzazione del trasporto pubblico locale hanno analizzato gli esiti del processo in Piemonte, ad alcuni

anni dall'avvio. Tra i principali prodotti realizzati un'analisi periodica – annuale – delle prestazioni delle imprese fornitrici. Dal 1999 al 2004 è stata monitorata l'offerta, i costi, e individuati i differenziali di costo esistenti tra le imprese fornitrici e tra bacini di servizio. Ciò ha consentito l'elaborazione di indicatori di efficienza delle imprese. Si sono evidenziati recuperi di efficienza da parte di talune imprese e territori, che possono venire usati per sistemi premianti delle stesse. Si sono anche proposti alcuni indirizzi per l'affidamento dei servizi attraverso selezione competitiva (gare e/o competizioni basate sulla comparazione delle performances) ed esaminate le problematiche generali della politica tariffaria del settore, con riferimento alla pratica piemontese. È emerso come il decentramento abbia prodotto alcuni risultati positivi (l'integrazione dei servizi; una politica tariffaria unificabile; la programmazione congiunta investimenti e reti; la gestione delle funzioni amministrative secondo ambiti funzionali più adeguati. Aspetti critici sono risultati invece: a. la carenza di azioni regionali di monitoraggio sulle performance territoriali; b. il mancato consolidamento aziendale e la mancata realizzazione economie di scala e di scopo).

I temi visti vengono oggi ricondotti al termine “governance”, considerato un concetto più adatto per gli studi sul settore pubblico pubblico, e non solo. Molte analisi concordano sul fatto che questi temi (le forme di cooperazione interistituzionale, i processi di riorganizzazione territoriale, l'evoluzione del sistema dei servizi pubblici locali, la crescita di un sistema para-locale) sono tra i nodi critici del processo di decentramento, in Piemonte in modo particolare (si veda ad esem-

Tabella 2 Differenziali negli indicatori di efficienza per tipo di servizio di TPL* in Piemonte

| | Indicatori tecnici | | Indicatori economici | |
|------------------------------------|----------------------|---------------------------|-----------------------|--------------------------------|
| | Addetto per mezzo | Vetture-km per addetto | Retribuzione media | Costo totale per vettura-km |
| Servizi di t. extraurbano | 1,3 | 30.419 | 35.437 | 2,1 |
| Servizi di t. urbano com. > 30.000 | 2,0 | 19.741 | 37.734 | 2,9 |
| Servizi di t. urbano com. < 30.000 | 1,0 | 26.541 | 34.829 | 3,3 |
| Servizi in aree e domanda debole | 1,2 | 24.268 | 36.322 | 2,4 |
| Ambito metropolitano | 2,7 | 15.113 | 38.004 | 4,2 |

* Valori medi per ogni comparto di TPL.

pio il capitolo monografico nella Prima Relazione di scenario: IRES 2001).

Come si evince dalla figura 4:

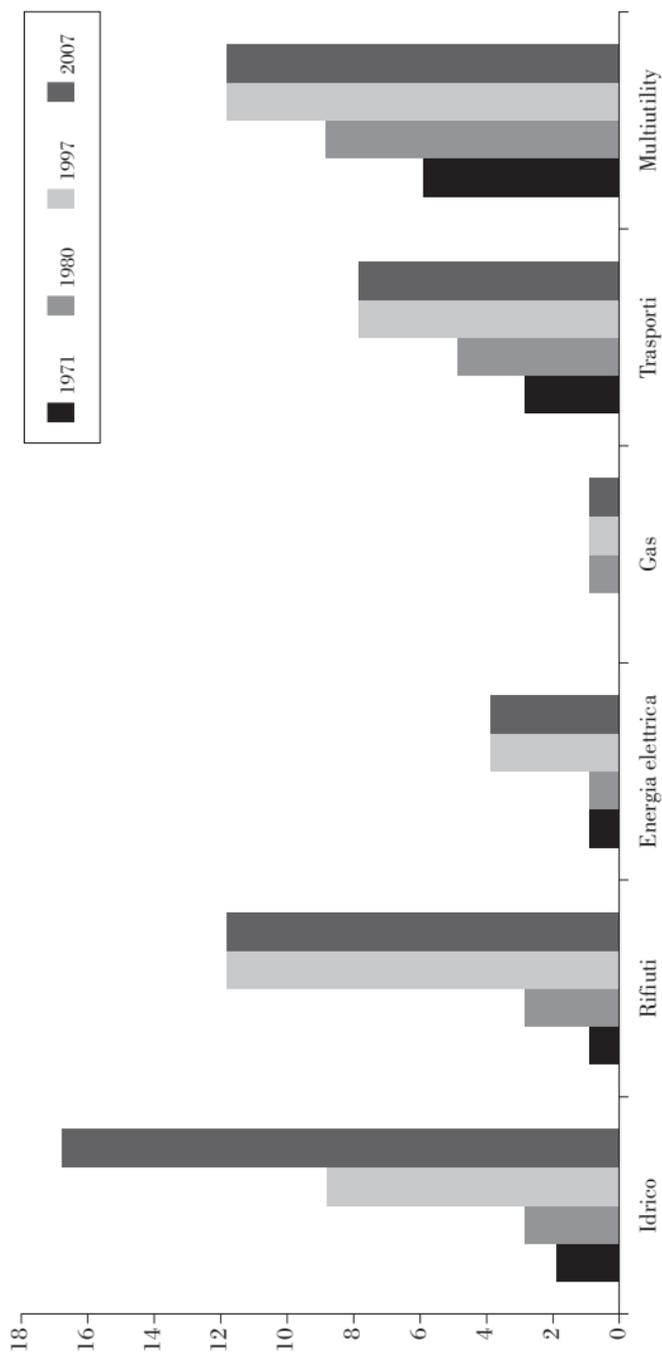
- Aumenta il numero di consorzi nel settore idrico e dei rifiuti, e in misura minore quello di aziende monoservizio di energia elettrica e trasporti e delle multiutilities.
- A livello locale permane ancora una miriade di ex municipalizzate, che via via vengono acquisite in tutto o in parte dalle aziende di maggiori dimensioni.
- La proprietà della maggior parte delle aziende è ancora pubblica: la privatizzazione è stata solo formale.
- Crescita dimensionale delle aziende leader di ciascun settore (soprattutto quelle del capoluogo piemontese); creazione e rafforzamento di multiutilities.

Si pensi alle trasformazioni dei servizi pubblici locali, prodotti dalle *utilities*: queste imprese hanno registrano modificazioni importanti, finora di tipo dimensionale e funzionale più che nell'assetto proprietario e risultano di particolare interesse per il governo locale e quindi per i processi di decentramento. Rilevante è stata anche la crescita di un sistema para-locale: consorzi specializzati, agenzie ed enti strumentali, aziende speciali per servizi alla persona.

Il nuovo titolo V della Costituzione

Nel 2001 viene votata – da parte della sola maggioranza politica di allora, il centro-sinistra – la riscrittura del titolo V della Costituzione (legge cost. n. 3 del 10/10/2001), quello che tratta il ruolo dei governi locali. Nel nuovo testo, in estrema sintesi, si attribuisce uguale dignità a Stato, regioni ed enti locali, e si inserisce tra questi ultimi anche le città metropolitane; si riconosce, attribuendovi rango costituzionale, l'autonomia finanziaria per gli enti locali; si definiscono e delimitano le prerogative legislative statali, affidando tutte le

Figura 4 Le aziende pubbliche per settore in Piemonte (1991-2007)



altre competenze alle regioni, con potestà legislativa esclusiva oppure concorrente con quella statale; si aboliscono i controlli preventivi statali di legittimità; si prevede la possibilità di differenziazione, tra regioni, nelle competenze effettivamente attribuite e sviluppate, con somiglianze per le regioni a statuto speciale. L'impatto delle trasformazioni in senso federale del nostro ordinamento sul Piemonte è stato analizzato in maniera approfondita nelle analisi di scenario dell'IRES (Piperno, Cogo, 2005, Piperno, 2008).

Il cambio della maggioranza di governo rallenta l'implementazione della normativa. Inoltre il mancato monitoraggio dell'attuazione del decentramento avviato nel 1997 non facilita la prevista ridefinizione di funzioni e compiti locali.

Per rispondere a quest'ultima esigenza in Piemonte viene istituito (2004) un Osservatorio sulla riforma amministrativa, volto ad analizzare l'attuazione del decentramento amministrativo. L'IRES vi collabora partecipando ai lavori. Vengono anche redatte specifiche analisi⁶ tra cui: la ricostruzione del flusso dei trasferimenti finanziari tra la regione e gli enti locali, che era assente; uno studio sulla finanza dell'area metropolitana di Torino; una proposta di *ridisegno territoriale delle partizioni amministrative*, attraverso l'analisi delle forme di cooperazione intercomunale per le funzioni amministrative.

In questi anni l'IRES, l'ISAE, e l'IRPET, istituto della Toscana, progettano un rapporto nazionale annuale sulla finanza locale. È la prima esperienza in Italia su questo tema. Il Rapporto (*La finanza locale in Italia*) è giunto alla quinta edizione che è stata presentata a Roma nel dicembre 2009.

⁶ Reperibili sul sito regionale: http://www.regione.piemonte.it/oss_riforma/federalismo.htm.

I Rapporti annuali sulla finanza locale in Italia

A partire dal 2005 l'IRES in collaborazione l'ISAE, e l'IRPET, l'IRER, e SRM pubblica ogni anno un Rapporto sulla struttura e la dinamica della finanza locale in Italia. Il rapporto presenta ogni anno l'analisi degli andamenti della finanza locale, utilizzando i dati più aggiornati (quelli relativi all'anno precedente). Viene fornita anche un'analisi territoriale della finanza locale. Ogni volume contiene poi una sezione di contributi monografici su una o più tematiche di interesse, e una sezione che offre una panoramica internazionale su alcuni aspetti di finanza locale.

Il primo rapporto, nel 2005, dedicò ampio spazio al Patto di stabilità, alla situazione delle politiche sociali locali, ai servizi a rete. Il rapporto 2006 dedicava diversi contributi al ridisegno delle relazioni fiscali tra stato, regioni e enti locali, quindi fornisce un quadro delle imprese a controllo pubblico locale, e contributi sull'attività delle province. Il Rapporto 2007 ha approfondito le caratteristiche dell'associazionismo tra comuni, i problemi della cooperazione nelle aree metropolitane, le modalità di consolidamento dei conti annuali a livello locale e la tariffazione della mobilità nelle aree urbane. Il rapporto 2008 si è occupato in modo particolare delle diverse soluzioni di federalismo fiscale. È stata avviata la quinta edizione del Rapporto (2009) che vedrà la partecipazione anche dell'IPRES, l'Istituto di ricerche economico-sociali della Puglia.

Dal 2007 il federalismo fiscale ritorna nell'agenda politica e porta a un ampio dibattito tra Stato, regioni ed enti locali. Attualmente è in corso una collaborazione con la Regione Piemonte volta all'analisi dell'impatto istituzionale e finanziario a livello regionale della riforma costituzionale (art. 119 Costituzione) sulla base di una legge delega approvata recentemente dal Parlamento.

Le politiche sociali

In Italia, come in tutti i paesi occidentali, sono comparsi studi sulla *sostenibilità economica delle politiche sociali*. Tra essi quelli volti a stimare l'impatto economico ma soprattutto fiscale dell'invecchiamento demografico: in particolare del progressivo invecchiamento delle generazioni degli anni sessanta, particolarmente numerose, a fronte dell'assottigliamento delle generazioni successive.

Dal 1999 l'Istituto, in collaborazione con l'ISTAT e l'IRPET, ha avviato un programma di analisi sui metodi previsti per l'evoluzione della spesa sociale regionale attraverso la costruzione di un apposito modello. Sono stati (IRES, IRPET, ISTAT 1999; IRES, IRPET, ISTAT 2001) individuati i determinanti della spesa previdenziale, sanitaria, dell'istruzione e socioassistenziale; quindi, con il ricorso ad alcune ipotesi alternative, sono state effettuate simulazioni sui possibili andamenti attesi della spesa nelle regioni italiane nei prossimi decenni. Il lavoro è proseguito sino al 2007, quando è apparso l'ultimo contributo in merito (Ferrero et al. 2007), che ha previsto l'andamento futuro dei consumi sanitari rispetto all'età.

La sostenibilità delle politiche sociali è stata oggetto anche delle politiche. Dalla fine degli anni novanta l'azione governativa sul welfare state avviata nei primi anni novanta, ha portato alla riforma pensionistica del 1995, e a proposte volti a una razionalizzazione – e ammodernamento – più com-

plessivi del welfare⁷. Emersero indicazioni rilevanti per contenere la crescita della spesa sanitaria, per ristrutturare l'assistenza sociale in modo tale da adeguarla all'evoluzione sociale e del mondo del lavoro. Si propose un contenimento della copertura pensionistica a favore degli ammortizzatori sociali e di un miglioramento dei servizi sociali, distribuiti ancora in modo frammentario e disomogeneo nel paese. Tali indicazioni trovarono alcune applicazioni, seppur parziali: la legge 285, la sperimentazione del reddito minimo di inserimento (RMI), la legge quadro dell'assistenza.

Sia il decentramento trattato in precedenza, che il ridisegno del welfare sono stati avviati contestualmente al percorso di contenimento della spesa pubblica: e ciò ovviamente ha inciso sui gradi di libertà delle riforme. Quello sanitario costituisce il comparto con la maggior rilevanza in termini di spesa locale. E dal 2000 la Relazione annuale dell'IRES dedica uno specifico contributo alla sanità.

Alla fine del 2000 viene emanata l'attesa legge di riforma dell'assistenza, che mirava a: ridefinire e potenziare l'assetto di alcune tutele assistenziali nazionali; integrarle con il sistema dei servizi pubblici locali di assistenza; ridurre le disparità esistenti sul territorio nell'offerta di questi servizi, di competenza dei comuni; avviare la regionalizzazione dei servizi stessi. Ma la legge è nata al termine di una legislatura, termine che ha anche coinciso col passaggio a una diversa maggioranza politica alla guida del governo. L'attuazione della legge 328 è stata quindi condizionata da questi cambiamenti. E di fatto i grandi impegni del governo, previsti dalla 328, non hanno trovato attuazione. La leva finanziaria messa a disposizione delle regioni è risultata modesta e inadeguata a incidere significati-

⁷ Ricordiamo a questo proposito l'attività della "Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale" coordinata da Paolo Onofri e conclusa nel 1997.

vamente sui forti differenziali esistenti, che infatti si sono accentuati (tabella 3). Non risultano definite le responsabilità del finanziamento tra Stato, regioni, comuni, e cittadini. Tutto è stato affidato alla concertazione locale. Un maggiore impatto potrà aversi dal processo in corso di definizione dei LEP e delle connesse responsabilità pubbliche del finanziamento. Più recentemente (Cogno 2009), l'Istituto ha realizzato un quadro sui principali attori, pubblici e privati, che forniscono servizi sociali nella regione. Il quadro⁸ ha offerto anche una ricostruzione dei tanti flussi di risorse finanziarie pubbliche e private in merito.

Pubblico, privato e terzo settore nell'assistenza

Le risposte fornite in Piemonte dai diversi soggetti pubblici, compreso lo Stato, vengono prodotte dai medesimi, dalle cooperative sociali (che forniscono il 70% degli assistenti domiciliari complessivi) o da soggetti privati e vengono rese disponibili (distribuite) con varie modalità di accesso. Assorbono una spesa complessiva di oltre 1,9 miliardi nel 2006 (914 milioni per trasferimenti monetari agli utenti e 983 milioni per interventi e servizi, di cui il 60% per servizi residenziali e integrazione rette). Escludendo i trasferimenti monetari statali, la spesa pubblica di competenza locale ammonta a poco oltre un miliardo: per il 59% riguarda prestazioni residenziali, 29% interventi e servizi, 6% contributi monetari, 4% altro. Tale spesa locale è risultata finanziata da:

- Stato: 4% (FNPS a regione)
- Regione: 14% (trasferimenti a EE.LL.)

⁸ Contenuto nel redigendo Piano Sociale della Regione Piemonte.

Tabella 3 Dinamica della spesa comunale totale nel settore sociale (indice 2000 = 100)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2006 |
|-------------------|------|------|------|------|------|------|
| Comuni Nord (Rso) | 100 | 108 | 122 | 125 | 130 | 135 |
| Comuni Centro | 100 | 118 | 118 | 121 | 121 | 130 |
| Comuni Sud | 100 | 107 | 104 | 102 | 108 | 112 |
| Totale comuni | 100 | 110 | 116 | 118 | 122 | 128 |

Fonte: elaborazioni IRES su dati ISTAT

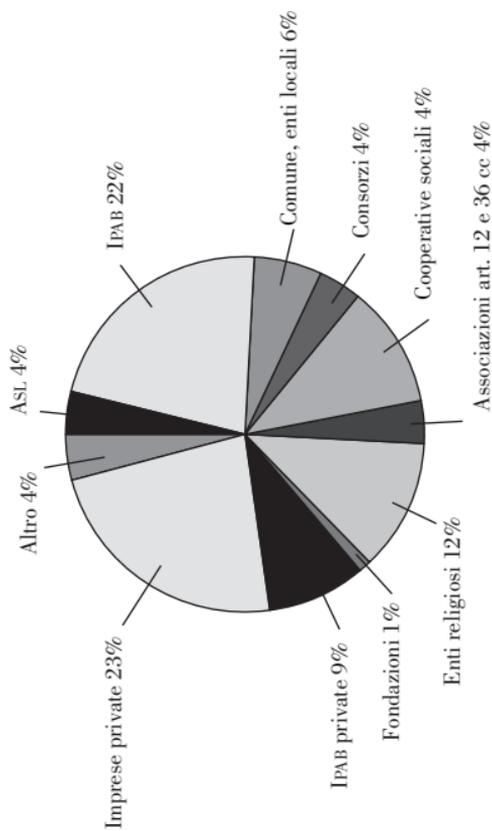
- *SSN: 20% (integrazione rette e servizi)*
- *Enti locali: 40% (servizi e integrazione rette)*
- *Utenti: 20% (rette di alcuni servizi)*
- *Altri privati: 2% (altre entrate private e donazioni IPAB).*

*Il ruolo dei diversi soggetti ricompresi nella categoria del terzo settore (Ts) cambia nei vari ambiti di attività considerati. Nel caso degli **interventi a sostegno della domiciliarità**, l'intervento pubblico più consistente sono le quasi 100.000 indennità di accompagnamento erogate dallo Stato, e i servizi pubblici locali impiegano 4.100 addetti. Ma vi operano anche 200 organizzazioni di volontariato con 5.000 volontari, alcune imprese private e soprattutto le assistenti familiari private: sono stimate in circa 70.000 addetti, in larga misura irregolari, il cui servizio viene acquistato direttamente dalle famiglie, con una spesa stimata di almeno 588 milioni. Invece negli **interventi di tipo residenziale** prevale l'offerta privata o privato-sociale, che fornisce oltre metà dei posti letto disponibili; la parte rimanente essendo fornita da IPAB, enti pubblici.*

*Gli **interventi di contrasto alla povertà** risultano più frammentate: i programmi statali coprono alcuni rischi, esistono risposte degli enti locali e della regione⁹, quindi la presenza di enti religiosi e volontariato, delle Fondazioni di origine bancaria e di altre Fondazioni di diritto civile, che ridistribuiscono risorse finanziarie ad altri soggetti pubblici e privati. Infine anche gli **interventi di informazione e consulenza**, sono caratte-*

⁹ Queste si esprimono in numerose agevolazioni tariffarie, nei servizi sociali, i servizi per il lavoro, l'integrazione del sostegno all'affitto, alcuni sussidi integrativi per disoccupati.

Figura 5 Strutture residenziali: distribuzione posti letto per categoria di soggetto

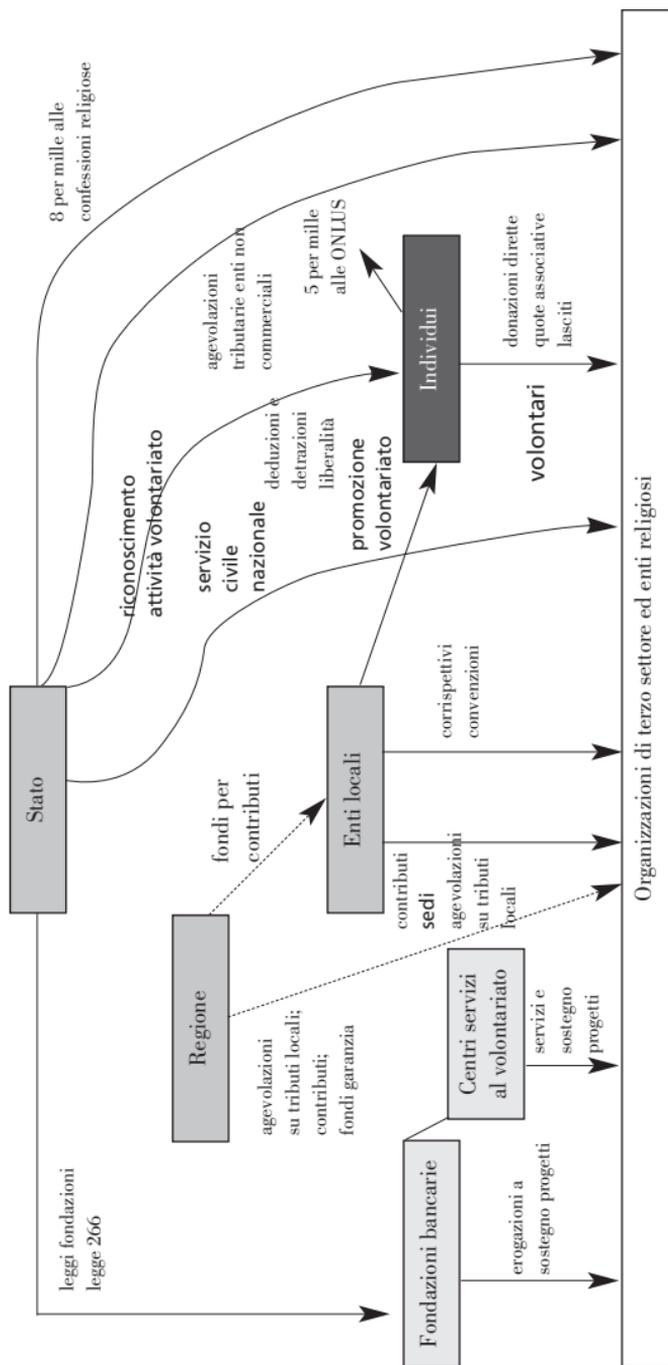


*rizzati da compresenza di reti pubbliche (servizi sociali, sanitari, per il lavoro, altri) e di reti private (centri d'ascolto, patronati, organizzazioni di tutela e advocacy): sono in corso sperimentazioni per integrarli meglio. L'attività delle diverse realtà del Ts si avvale di numerose forme di **sostegno, pubblico e privato**, come illustrato dalla figura 6.*

Conclusioni

Gli ultimi venti anni sono stati contrassegnati da profonde trasformazioni del settore pubblico locale in Piemonte in conseguenza dei processi di riforma portati avanti a livello nazionale, la cui intensità non ha precedenti nella storia del nostro ordinamento politico. Vi è stato un progressivo spostamento di funzioni e responsabilità dal governo centrale a favore di quelli sub-nazionali insieme a un rafforzamento del ruolo dell'Unione Europea nei confronti, soprattutto, delle regioni. In Piemonte, come in Italia, la trasformazione, piuttosto profonda, è tuttora in atto, ma non sempre di agevole interpretazione. Tutto ciò suggerisce l'importanza di studiare le teorie che cercano di spiegare la struttura delle relazioni intergovernative e la loro evoluzione, impegno che l'IRES ha sempre mantenuto anche attraverso interazioni con la più vasta comunità scientifica. Il capitolo ha ripercorso il rilevante impegno di ricerca dell'Istituto nel campo delle analisi sulla struttura istituzionale e finanziaria del governo locale in Piemonte e delle sue prospettive di cambiamento. Nel momento di licenziare alle stampe questo volume è da poco stata approvata dal Parlamento una legge che delega al governo l'attuazione del nuovo disposto costituzionale del Titolo V (legge 42/2009), cioè di quello che comunemente si chiama il sistema del federalismo fiscale. Sarà però necessario parecchio

Figura 6 Le diverse forme di sostegno dell'offerta dei soggetti del terzo settore e degli enti religiosi



tempo perché il potere esecutivo dia a sua volta completa attuazione al disposto della legge delega e il risultato finale potrà assumere configurazioni molto diverse. Le regioni e gli enti locali dovranno partecipare attivamente a questo processo attraverso i numerosi strumenti istituzionali previsti nell'ordinamento (Conferenza Stato-regioni e Stato-autonomie locali, Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica). Il patrimonio di conoscenze accumulato dall'Istituto negli ultimi venti anni consentirà di offrire un significativo supporto al sistema delle autonomie locali piemontese in questo delicato processo attuativo.

Anche le politiche sociali, nel loro insieme, sono state interessate dai processi di decentralizzazione in corso. Al loro interno le politiche sanitarie sono ormai pieno appannaggio delle regioni che devono rispondere del vincolo di bilancio. Sulle politiche del lavoro intervengono pienamente la regione e gli enti locali. Infine, le politiche assistenziali stanno diventando più selettive, mirate cioè a categorie più ristrette della popolazione e devono essere quindi qualitativamente differenziate, oltreché arricchite. È chiaro che gli enti locali sono maggiormente in grado di effettuare queste politiche, per la migliore conoscenza che hanno della popolazione beneficiaria e delle sue preferenze, oltreché di mobilitare le risorse delle diverse componenti del terzo settore. La promozione dell'offerta privata di beni collettivi da parte del settore nonprofit (associazioni di volontariato, Onlus, Fondazioni, ecc.) attraverso varie forme di esternalizzazione e/o di partnership basate sul cofinanziamento di progetti e, in genere, sulla messa in comune di risorse risulta infatti un fenomeno in crescita nel quadro di uno sviluppo di nuove forme di sussidiarietà orizzontale, che dovrà continuare ad essere analizzato e interpretato.

Bibliografia

Ricerche IRES

- Cozzi T., Carrazzone M. (1988), *I trent'anni dell'IRES: evoluzione economica, sociale e territoriale del Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier (Collana Piemonte; 1)
- Cardano M., Maggi M., Piperno S. (1990), *Primi studi sugli effetti redistributivi della spesa pubblica in Piemonte*. Torino: IRES (Working Paper; 97)
- Piperno S., Cugno R., Maggi M. (1991), *Rapporto sull'economia pubblica locale in Piemonte*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 61)
- Piperno S., Cugno R., Maggi M., Varbella L. (1993), *Uscire dal labirinto*, Torino: Rosenberg & Sellier
- Cugno R. (1994), *Il federalismo fiscale in Piemonte: la finanza comunale dopo il D.Lv.504/92*. Torino: IRES (Working papers; 109)
- Cugno R. (1995), *Guida per la riorganizzazione dei comuni minori*. Torino: IRES (Strumentires; 1)
- Cugno R., Giachino M., Marchese C. (1995), *Le aziende speciali in Piemonte: amministratori e funzionari a confronto*. Torino: IRES (Working papers; 112)
- Cugno R. (1998), *Comuni & diversi: 39 municipalità a confronto*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 85)
- IRES, IRPET, ISTAT (1999), MARSS, *modelli di analisi della spesa sociale*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 93);
- Piperno S. (1999), *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra regioni ed enti locali*. Milano: Giuffrè (Serie Consiglio Nazionale delle Ricerche-Progetto Strategico Caratteri e Prospettive dell'Attività delle Regioni)
- Cugno R. (1999), *La cooperazione tra enti locali: una scelta necessaria per i piccoli comuni*. Torino: IRES (Strumentires; 3)
- Cugno R., Petritoli E., Giachino L. (2000), *Unioni di comuni: istruzioni per l'uso*. Torino: IRES (Strumentires; 4)
- IRES (2001), *Scenari per il Piemonte del Duemila. Primo rapporto triennale. Verso l'economia della conoscenza*. Torino: IRES

- IRES, IRPET, ISTAT (2001), *La previsione della spesa sociale regionale. Il modello MARSS*. Torino: IRES (Fuori collana; 4)
- Cogno R., Tancioni M. (2002), *Un modello per la previsione della spesa locale per l'assistenza*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 166);
- Cogno R. (2003), *Differenze regionali nella finanza comunale degli anni novanta*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 167)
- Cogno R. (2003), *Le politiche sociali nelle regioni*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 168)
- Cogno R., Bargerò C. (2003), *Decentramento e riassetto del trasporto pubblico locale*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 171)
- Piperno S., Cogno R. (2005), *I processi di decentramento politico in Piemonte*. Torino: IRES (IREScenari; 2004/12)
- Lorenzini S., Piperno S. (2005), *L'IRAP in Piemonte*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 191)
- Piperno S., Piazza S., Pola G. (2006), *Sviluppo urbano e interdipendenze fiscali nelle aree metropolitane: un'esplorazione preliminare con riferimento all'area metropolitana di Torino*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 203)
- Piperno S., Zanotti G. (2006), *Indagine sui tributi comunali in Piemonte*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 200)
- Ferrero V., Pellegrino S., Piazza S., Piperno S., Turati S. (2007), *Il modello IRES nell'ambito dei modelli di previsione della spesa sanitaria*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 215)
- Piperno S. (2008), *Tendenze del decentramento politico in Piemonte. Alcuni elementi di novità*. Torino: IRES (IREScenari; 2008/21)
- Delfino M., Zanoni M. (2008), *Le strategie finanziarie dei comuni piemontesi*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 218)
- Lorenzini S., Piperno S., Riletti A., Scalzotto L. (2008), *L'IRAP in Piemonte. Analisi delle dichiarazioni 2001-2003*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 222)
- Cogno R. (2009), *Terzo settore e assistenza in Piemonte*, Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 229)

Altri riferimenti bibliografici

Assessorato al Bilancio-Regione Piemonte (1995), *Le mappe della finanza locale. Regione Piemonte*. Torino: Regione Piemonte

Consiglio Regionale del Piemonte (1996), *Indagine conoscitiva sulle aree metropolitane in Europa*, Consiglio Regionale del Piemonte, presentato a Torino il 3 giugno 1996

Regione Piemonte (2005), *Rapporto sulla finanza locale in Piemonte. 2005*. Torino: Regione Piemonte (Collana lavori per l'Osservatorio riforma amministrativa)

ISAE, IRES, IRPET (2005), *La finanza locale in Italia - Rapporto 2005*. Milano: Angeli

IRES, SRM (2006), *La finanza locale in Italia - Rapporto 2006*. Milano: Franco Angeli

ISAE, IRER, IRES, IRPET, SRM (2007), *La finanza locale in Italia - Rapporto 2007*. Milano: Franco Angeli

ISAE, IRER, IRES, IRPET, SRM (2008), *La finanza locale in Italia - Rapporto 2008*. Milano: Franco Angeli

Capitolo 8

La nuova frontiera dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche

Davide Barella

Una delle novità più rilevanti intervenute nell'attività di ricerca dell'IRES negli ultimi venti anni è stata sicuramente quella connessa all'analisi e alla valutazione delle politiche pubbliche. Da un certo punto di vista, si potrebbe dire che gli anni novanta segnano la identificazione del settore pubblico locale come "oggetto di ricerca". L'IRES delle origini si caratterizzava come strumento del settore pubblico per rimediare ai "fallimenti del mercato" attraverso la programmazione economica. Successivamente, a cavallo tra la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta, emerge la consapevolezza che occorra anche studiare le politiche pubbliche per rimediare ai "fallimenti dello Stato" e della programmazione. Nel capitolo si analizzano i tratti principali dell'attività di ricerca svolta in questo campo negli ultimi venti anni e i filoni principali rispetto ai quali essa può essere ricondotta. Una esperienza emblematica è quella riferita all'analisi delle politiche culturali. Tra i risultati di questo sforzo va poi ricordata la costituzione – su iniziativa dell'Istituto – della Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche (ASVAPP) identificata anche con il nome di Progetto Valutazione (PRO.VA) che ne costituisce il suo braccio operativo. Nel corso degli anni l'Associazione è divenuta un importante laboratorio di pratiche valutative operando spesso in collaborazione con l'IRES.

Introduzione: i primi trent'anni

L'attività di ricerca dell'IRES, a partire dalla sua fondazione, è stata svolta quasi sempre nell'ambito delle scienze sociali applicate, al fine di offrire conoscenze e strumenti per affron-

tare i problemi conseguenti ai processi di sviluppo economico della comunità territoriale di riferimento, in origine la provincia torinese e poi l'intera regione. Una possibile distinzione può eventualmente correre tra, da un lato, le attività di ricerca il cui principale obiettivo risiedeva nel fornire una descrizione e un'interpretazione delle principali dinamiche dei fenomeni sociali, economici e territoriali e, dall'altro lato, le indagini e analisi mirate a individuare programmi di intervento nei principali settori di policy in cui operano i pubblici poteri (abitazione, trasporti, agricoltura, industria, istruzione, cultura, ecc.). In entrambi i casi, gli studi proponevano elementi conoscitivi e di giudizio contribuendo ad alimentare il dibattito pubblico e politico (regionale e locale) ma sono soprattutto i secondi che forniscono informazioni orientate alle politiche richiamando l'attenzione di un pubblico relativamente circoscritto (assessori, funzionari, rappresentanti di organizzazioni di interesse, ricercatori, ecc.). composto da persone interessate a una specifica area o questione di policy. All'interno di queste indagini orientate alle politiche è necessario distinguere due tipologie. Esistono gli studi promossi su richiesta di specifici committenti pubblici e intenzionalmente finalizzati ad acquisire dati e informazioni utili per la formazione delle politiche (nelle diverse forme che quest'ultime possono assumere: piani, programmi, progetti, ecc.). Ed esistono le ricerche realizzate su iniziativa autonoma dell'Istituto e volte studiare temi o questioni di policy, di carattere più o meno innovativo o sperimentale.

Le ricerche policy oriented svolte dall'Istituto nei suoi primi decenni di vita sviluppano analisi che affrontano, in misura prevalente, gli aspetti sostanziali delle questioni oggetto di studio (ad esempio le trasformazioni del settore commerciale, i possibili scenari del sistema dei trasporti, l'andamento del mercato del lavoro, ecc.). Si cerca in tal modo di fornire conoscenza per l'elaborazione di piani e programmi di competen-

za dell'operatore pubblico. A questo proposito, il volume pubblicato in occasione del trentennale di attività dell'Istituto (IRES 1988) cita numerosi studi e ricerche elaborate dall'Istituto a sostegno di piani e programmi di carattere generale (ad esempio i numerosi piani di sviluppo) o settoriale (la politica per l'abitazione, per la localizzazione delle sedi universitarie, per gli insediamenti sanitari, ecc.). Questi contributi ricostruiscono e definiscono specifiche tematiche o problemi, disegnano probabili scenari di sviluppo, avanzano proposte di intervento generale e tendono ad agire soprattutto nella fase di formulazione – pianificazione e programmazione – delle politiche. In essi, non vengono però quasi mai presi in considerazione gli aspetti relativi all'attuazione delle politiche (ovvero il processo di traduzione delle previsioni di piano in effettive azioni). Né si cerca di esaminare le effettive conseguenze di piani, programmi e progetti già in atto attraverso strumenti di analisi che assumano la causalità, tra policy e risultati, come regola metodologica. Tale sviluppo nell'attività di ricerca appare peraltro coerente con il clima politico e culturale degli anni sessanta e settanta in cui, almeno a parole, si riponeva notevole fiducia sia sulle teorie classiche della pianificazione, sia sulle capacità programmatiche del soggetto pubblico.

Nel volume dedicato al trentennale iniziano ad essere messe in luce alcune questioni relative al difficile funzionamento della macchina decisionale pubblica. Innanzitutto, si constata che alcune proposte avanzate nelle ricerche dall'IRES, pur riscuotendo vasti consensi, non hanno avuto notevoli conseguenze attuative¹. Inoltre, e più importante, si rileva una tendenziale “riorganizzazione dei processi decisionali” verso politiche di tipo “incrementale” motivata dagli scarsi esiti prodotti dagli interventi pubblici fondati su forme di program-

¹ Cfr. IRES 1988, p. 17.

mazione onnicomprensive e procedure di formazione a cascata di piani verticalmente gerarchizzati².

La svolta: le politiche da soluzione a problema

L'aspetto che caratterizza la ricerca policy oriented svolta dall'Istituto nei suoi primi decenni sembra pertanto risiedere nella sua prevalente attenzione ai contenuti delle politiche. Le dinamiche del processo di policy, la sua intrinseca articolazione e complessità, che non vengono sostanzialmente tematizzate nei lavori dei primi decenni di vita dell'Istituto, iniziano invece ad essere riconosciute e a diventare esse stesse oggetto di analisi verso la fine degli anni ottanta e l'inizio degli anni novanta. Questa traiettoria di sviluppo dell'Istituto non si discosta dai percorsi seguiti dai suoi "cugini" di altre regioni (soprattutto l'IRPET in Toscana e l'IRER in Lombardia), né da gran parte della ricerca svolta in ambito accademico. Non è certo un caso, considerata la missione dell'Istituto, che tali questioni emergano in modo esplicito nel corso di una serie di seminari svoltisi nell'autunno del 1989 (in occasione della riforma della legge regionale sulle procedure di programmazione³) in cui si riconoscono i modesti risultati conseguiti da piani e programmi regionali e sub-regionali (si pensi alla esperienza dei comprensori) e si pongono in discussione le sottese logiche e modalità di pianificazione e programmazione⁴.

Se negli anni sessanta e settanta l'azione pubblica era orientata ad affrontare i problemi conseguenti al "fallimento del mercato" attraverso misure correttive volte a fronteggiare le esternalità negative originate dai processi di sviluppo, nel

² Cfr. IRES 1988, "Introduzione".

³ Quella che poi diventerà la legge regionale n. 43/1994, "Norme in materia di programmazione degli investimenti regionali" sostitutiva della legge regionale n. 43/1977, "Le procedure della programmazione".

⁴ Cfr. IRES 1990.

corso dei decenni successivi emergono evidenti segnali del possibile “fallimento dello Stato”, ovvero dell’inefficacia e dei limiti dell’azione pubblica. Le numerose riforme di settore approvate (urbanistica, casa, sanità, ecc.) che hanno tra l’altro comportato significative modificazioni nella distribuzione del potere tra i livelli di governo, offrono infatti risultati molto al di sotto delle aspettative in esse riposte.

Nei decenni successivi si registra così un cambiamento di prospettiva: le politiche pubbliche si trasformano da “semplice” veicolo di soluzioni a fenomeno ambiguo, dagli incerti confini e difficile da governare. In altre parole, inizia a percepirsi che i processi di policy non possono essere dati per scontati. Anzi, si rileva che tali processi sono l’esito, spesso imprevedibile, di complesse reti di relazioni tra vari soggetti, pubblici e privati. Si acquisisce la consapevolezza che lo stesso “operatore pubblico” non può essere trattato alla stregua di un attore unitario ma è anzi assai diviso e frammentato, sia sul versante centro-periferia (ministeri, regioni, province, comuni, ecc.), sia all’interno delle sue distinte articolazioni organizzative (tra politici e burocrati e tra burocrazie settoriali). In questo contesto, le ipotesi di governo razionale, spesso sottese ai disegni di riforma dei decenni precedenti come ad alcuni approcci disciplinari (quali ad esempio l’economia del benessere), rischiano di restare una pura petizione di principio. Tra la seconda metà degli anni ottanta e l’inizio degli anni novanta cambia pertanto il modo di osservare le politiche. Si inizia a guardare “dentro” i processi, a far emergere il ruolo concretamente svolto dai diversi attori (istituzionali e non), l’importanza dei loro interessi e delle loro idee, le funzioni giocate dai vincoli temporali e giuridici, dalle procedure e dalle prassi amministrative. Le analisi evidenziano i numerosi vincoli (tecnici, politici, finanziari, giuridici, organizzativi e culturali) che condizionano i processi di policy. Il ciclo di vita delle politiche pubbliche è lo strumento analiti-

co più utilizzato per illustrare lo svolgimento di una policy. Gli schemi più utilizzati distinguono alcune fasi tipiche nel processo di policy: emergenza e/o identificazione di un problema; formulazione delle soluzioni; adozione della decisione; implementazione o messa in opera; valutazione delle conseguenze. La prima fase si manifesta quando un fenomeno (l'immigrazione, la mobilità, il turismo, l'inquinamento, ecc.) assume il carattere di problema collettivo per il quale si ritiene opportuno l'intervento dei pubblici poteri. In tale fase è opportuno raccogliere e analizzare dati e informazioni per identificare origini, cause, dimensioni, rilevanza e severità del problema. La seconda fase consiste nell'elaborazione e nel confronto di alternative e soluzioni e si conclude con la predisposizione di una policy (piano, programma, progetto). La fase di adozione coincide invece con la codificazione normativa della policy a cui segue la sua implementazione nella quale gli apparati politico amministrativi (e gli altri soggetti eventualmente coinvolti) agiscono per tradurre in azioni concrete quanto indicato nella policy. Il ciclo si chiude con la valutazione dei risultati e delle conseguenze a cui può seguire la conferma, l'estinzione, la riforma o l'aggiustamento della policy. Il processo di politica pubblica raffigurato da questo schema, e da altri analoghi, è ovviamente una rappresentazione semplificata e poco fedele delle dinamiche reali. I percorsi delle politiche sono infatti assai più confusi e caotici, al loro interno operano diverse forme di razionalità oltre a quella di problem solving implicita nel ciclo di vita. Si tratta tuttavia di una semplificazione molto utile poiché da un lato consente di ricostruire in modo sommario le caratteristiche e le trasformazioni delle analisi orientate alle politiche svolte dall'Istituto e dall'altro permette di farsi un'idea sui diversi fabbisogni informativi che si manifestano nel percorso di policy (e le risposte a tali bisogni sono spesso declinate in termini di valutazione).

Lo sviluppo dell'analisi e valutazione delle politiche pubbliche

L'IRES e la policy analysis

Gli studi dell'IRES in questo campo sono stati avviati in maniera relativamente organica all'inizio degli anni novanta. Vi è a questo proposito una data che funge da spartiacque. Nell'ottobre del 1989 il Consiglio regionale del Piemonte, nell'approvare il programma di attività dell'Istituto per quell'anno, inserisce una norma di indirizzo (proposta da consiglieri di minoranza dell'allora PCI) che invita "la Giunta regionale a richiedere che nella futura attività dell'Istituto di Ricerche Economico-Sociali del Piemonte vengano inserite ricerche finalizzate all'analisi delle politiche realizzate dalla Pubblica Amministrazione con riguardo agli effetti economici, sociali e territoriali prodotti: a tal fine di prendere in esame l'opportunità di istituire un Osservatorio sugli esiti delle attività delle Pubbliche Amministrazioni". Per quanto la proposta provenisse dalla sola minoranza⁵, si trattava di un chiaro segnale che iniziava a farsi strada un nuovo interesse sulle questioni relative all'attuazione di leggi, piani e programmi e, soprattutto, alla valutazione delle loro conseguenze. In quel periodo l'IRES si trova di fronte alla scelta tra effettuare delle valutazioni di processo (come un determinato programma è implementato), oppure valutazioni di impatto (quali sono i risultati di un programma in termini di raggiungimento effettivo dei suoi obiettivi). Le difficoltà analitiche connesse alle valutazioni di impatto (nella realtà sociale è assai difficile isolare gli effetti di un programma da altri fattori di contesto) sono alla base della scelta di avviare questo nuovo filone di analisi privilegiando soprattutto valutazioni di processo.

⁵ Ciò non è casuale data la rilevanza di queste informazioni per l'attività di controllo esercitata dalle opposizioni. Questa norma di indirizzo troverà di fatto una ulteriore attuazione con lo sviluppo del progetto CAPIRE (vedi *infra*).

Esempi di studi di questo tipo (tutti richiesti dall'amministrazione regionale) sono dati dall'analisi della politica regionale di edilizia residenziale pubblica (Piperno et al. 1992), di promozione delle attività culturali (Conforti, Barella, Bulsei 1994), delle grandi politiche infrastrutturali in Piemonte (Piperno et al. 1995) e dei processi decisionali connessi agli interventi post-alluvione nella città di Alessandria tra il novembre 1994 e il dicembre 1995 (capitolo a cura di Guido Borelli in Piperno 1996). In sostanziale continuità seguiranno, in anni più recenti, analisi sul Fondo Investimenti Piemonte e su alcune esperienze attuative di strumenti di programmazione negoziata (Piperno, Barella, Brosio 2006), sempre svolti su incarico dell'Amministrazione regionale. Le ricostruzioni dei singoli casi studio mettono a fuoco aspetti solitamente poco esplorati quali le procedure e le prassi amministrative all'opera nei diversi settori, il ruolo e la discrezionalità degli apparati burocratici regionali, la presenza di percorsi programmatori innescati dalla (e calibrati sulla) effettiva disponibilità di risorse finanziarie (talora di provenienza statale), l'eterogenea stratificazione normativa sottesa ai diversi interventi, le tempistiche attuative degli interventi (più lunghe rispetto alle previsioni soprattutto quando si tratta di realizzare opere infrastrutturali). In coerenza con l'approccio alla base delle policy sciences, le valutazioni di processo cercano tuttavia di non esaurire il loro ambito di indagine nell'osservare cosa fa "lo Stato in azione" ma, laddove possibile, tentano di evidenziare i punti di forza e di debolezza delle strategie regionali, acquisiscono opinioni e giudizi espressi dai diversi policy makers (e, più in generale, dagli stakeholders), descrivono i cambiamenti in corso (auspicati o temuti dai diversi attori), analizzano le principali proposte di riforma sul tappeto. Nel loro insieme questi studi hanno fatto emergere risultati non scontati sull'importanza del decentramento per migliorare la funzionalità delle politiche pubbli-

che e sui rischi di una crescente conflittualità interistituzionale, in particolare quella che si origina tra regioni ed enti locali. I singoli lavori hanno infine offerto l'opportunità di riflettere e mettere alla prova i diversi modelli di relazioni intergovernative, un ambito di studio prioritario dell'Istituto. I lavori svolti in questo filone di indagine non si sono limitati alle sole valutazioni di processo. In risposta a una richiesta dell'Assessorato regionale all'industria, all'inizio degli anni novanta l'IRES svolge un primo studio di valutazione di impatto per determinare i risultati conseguiti dagli interventi promossi dal programma finanziato dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale nel suo primo periodo di attuazione, 1989-1991 (Lanzetti et al. 1996). Si tratta di un programma assai composito data l'eterogeneità degli obiettivi promossi (favorire la nascita di nuove imprese, diffondere nuove tecnologie, riqualificare le attività turistiche, sviluppare interventi per la raccolta e il trattamento dei rifiuti industriali, ecc.), la molteplicità dei beneficiari e i diversi meccanismi di intervento utilizzati. Nello studio valutativo, di comune accordo con i committenti, l'attenzione è stata focalizzata su alcuni esiti del programma (prodotti ed effetti) e in particolare sull'obiettivo di maggior rilevanza: la creazione di nuovi posti di lavoro. È questo forse il primo studio, svolto in Piemonte, di impatto di un programma regionale. La ricerca ha fatto emergere la presenza di un tradizionale dilemma, in cui si dibattono molti programmi di sviluppo finanziati con risorse comunitarie: fra la necessità di garantire efficacia gestionale (intesa come capacità di rispettare i vincoli di spesa) e la necessità di ottenere un impatto effettivo sullo sviluppo locale nel medio termine. L'esperienza accumulata in questo primo lavoro ha rappresentato la base di partenza quando, su richiesta del medesimo Assessorato, è stata intrapresa una seconda valutazione di impatto, riferita al successivo periodo di programmazione comunitaria. In questo caso, oggetto di valuta-

zione è stato il Documento Unico di Programmazione, un programma pluriennale di interventi di diversa natura destinato alle aree colpite da declino industriale (DOCUP ob. 2, 1994-1999), analogo a quello esaminato nel precedente lavoro. Rispetto al primo studio, questo lavoro (Regione Piemonte 2002) si è caratterizzato per una maggior delimitazione degli obiettivi della ricerca. Oltre a fornire una ricostruzione complessiva del programma (esigenza che non sempre riesce ad essere soddisfatta dagli apparati amministrativi), sono state realizzate alcune rilevazioni ad hoc per descrivere i prodotti e i risultati di specifiche misure (aree per insediamenti produttivi, parchi tecnologici, interventi integrati di valorizzazione turistica). Anche questo secondo studio, utilizzando una diversa metodologia di analisi, ha cercato di stimare l'impatto occupazionale (creazione di nuovi posti di lavoro) conseguita dagli aiuti agli investimenti erogati alle PMI, rilevando un impatto pressoché nullo.

Non è certo casuale che le prime valutazioni di impatto siano state svolte prendendo come oggetto di analisi i programmi finanziati da risorse comunitarie. Nel corso degli anni novanta, le riforme dei fondi strutturali dell'Unione Europea hanno infatti svolto un ruolo assai significativo nella diffusione della valutazione come momento organico nel processo di politica pubblica. A tal fine sono state destinate significative risorse finanziarie, predisposto manualistiche ad hoc – ad esempio MEANS⁶ – e introdotto specifiche e formali regole a cui attenersi nello svolgimento delle valutazioni. All'espans

⁶ Il programma MEANS (*Methods for Evaluating Actions of a Structural Nature*) è stato creato nel 1991 dalla Commissione europea su iniziativa della Direzione generale per la politica e la coesione regionale ed è volto al miglioramento e alla diffusione dei metodi di valutazione. A seguito di tale iniziativa sono stati pubblicati diversi manuali per orientare la valutazione di politiche e programmi di origine (non solo) europea (cfr: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/index_en.htm).

sione quantitativa della valutazione non è sempre corrisposta un'analogia evoluzione nelle capacità di avvalersi utilmente di tali indagini. A tale risultato hanno contribuito diverse cause. Innanzitutto, nella prassi operativa, la valutazione di fonte europea si è concentrata sulla valutazione ex ante e in itinere. La prima è un'attività che accompagna la fase di elaborazione dei documenti di programma e contribuisce a chiarirne gli obiettivi, le strategie, le coerenze (rispetto ai bisogni e ad altri programmi) oltre che l'adeguatezza dei relativi sistemi di gestione. La valutazione in itinere osserva sistematicamente l'avanzamento procedurale e finanziario delle iniziative promosse, al fine di assicurare il rispetto delle previste tempistiche ed evitare di incorrere in sanzioni finanziarie. La scarsa esperienza degli apparati politico-amministrativi in materia di valutazione unita alle stringenti regole poste dai regolamenti europei hanno spesso agito nella direzione di trasformare queste attività di valutazione da strumento volto al miglioramento dell'azione pubblica in mero adempimento amministrativo di scarsa rilevanza. A tale risultato ha contribuito anche il lato dell'offerta ovvero i soggetti esterni (i valutatori indipendenti) cui le amministrazioni hanno affidato l'incarico di realizzare l'attività di valutazione e di predisporre i relativi rapporti da inviare alle autorità europee. La qualità di un servizio di consulenza è infatti legata sia alla capacità dell'amministrazione di formulare chiare e ragionevoli domande valutative sia alle capacità e competenze a disposizione del consulente di soddisfare tali richieste. Quando uno o entrambi i lati di questa diade falliscono, per insufficiente esperienza o scarsa motivazione, il prodotto finale dell'attività valutativa sarà di qualità e rilevanza assai ridotta.

Le politiche di sviluppo regionale di matrice europea, l'alluvione riformatrice manifestatasi in molti settori di policy negli anni novanta, le trasformazioni istituzionali che hanno mutato competenze, strutture e regole del gioco dei diversi

livelli di governi hanno rappresentato, in varia misura, occasioni per mettere alla prova strumenti di analisi e di lavoro. Al tempo stesso, la crescita della domanda di valutazione, nei tempi più recenti, è stata determinata dalla crisi della finanza pubblica e dalla necessità di inserire il calcolo economico nelle pubbliche amministrazioni per aumentarne produttività ed efficienza. Valutazione dei costi, dei risultati, dei benefici, dello stato di attuazione di determinati provvedimenti, del loro impatto, sono ormai obblighi previsti da numerose leggi settoriali per le varie amministrazioni. Queste evoluzioni hanno posto questioni non banali rispetto alla missione istituzionale dell'IRES. Innanzitutto bisogna chiedersi se un ente strumentale regionale possa valutare il modo di operare dell'amministrazione da cui dipende: il finanziamento dell'Istituto deriva pressoché totalmente dalla regione. In realtà, il mestiere della valutazione comporta sempre un rischio di collusione tra amministrazione finanziatrice e valutatore. Le questioni fondamentali riguardano semmai la compatibilità tra valutazioni di processo e di impatto delle politiche con l'attività complessiva dell'IRES e le connessioni tra queste attività valutative con le caratteristiche che andrà assumendo nel prossimo futuro l'ente regionale.

L'istituzionalizzazione della valutazione in Piemonte

Nella seconda metà degli anni novanta, in Piemonte, sono state avviate alcune iniziative per cercare di condizionare positivamente il decollo e il consolidamento della valutazione delle politiche e la diffusione di "capacità valutativa". In ognuna di esse l'IRES ha cercato di apportare il proprio contributo sulla scorta dell'esperienze pregresse.

Nel 1997 – in conseguenza allo sviluppo del dibattito sulla valutazione – l'IRES insieme alla Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, la Compagnia di San Paolo, il CSI Pie-

monte e la Camera di commercio di Torino⁷ ha promosso la costituzione di ASVAPP (Associazione per lo Sviluppo della Valutazione e l'Analisi delle Politiche Pubbliche), un'associazione non profit che si pone come missione principale la promozione, l'elaborazione e la diffusione di metodi e tecniche analitiche a supporto del processo decisionale pubblico, offrendosi come punto di riferimento metodologico per enti pubblici e non-profit. Nel perseguire questo scopo l'ASVAPP ha dato vita nel 1998 a Progetto-Valutazione (PRO.VA), la struttura operativa dell'associazione. Nel corso della sua attività, PRO.VA ha realizzato esperienze pilota di valutazione in diversi settori di policy svolgendo, nel contempo, a partire dalla propria esperienza, un'utile opera di chiarificazione concettuale sulle diverse finalità della valutazione delle politiche (scegliere tra alternative, gestire una organizzazione, rendere conto a soggetti esterni, apprendere, motivare). Per una trattazione più estesa si può fare riferimento a un articolo di Alberto Martini e Marco Sisti (IRES 2007). Nel 2002, l'ASVAPP ha inoltre promosso la costituzione del progetto CAPIRE, nato su iniziativa di quattro Consigli regionali (Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte e Toscana) e attualmente promossa dalla Conferenza delle Assemblee Legislative delle Regioni, per dare maggiore efficacia alla funzione di controllo esercitata in seno alle assemblee legislative. Le riforme costituzionali varate tra il 1999 e il 2001 hanno infatti attribuito, direttamente e indirettamente, compiti di valutazione delle politiche anche alle assemblee legislative. Il principale meccanismo attraverso cui realizzare tale funzione risiede nella "clausola valutativa", un apposito articolo inserito nei testi delle leggi con il quale si prevede lo svolgimento di analisi volte ad acquisire informazioni su tempi e modalità di attuazione della legge nonché sul-

⁷ Che successivamente è uscita dall'Associazione.

le conseguenze da essa prodotte per poi portarle all'attenzione dell'organo legislativo.

La legge 144/1999 ha istituito i Nuclei di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici la cui funzione fondamentale risiede nel garantire "il supporto tecnico nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani, programmi e politiche" promossi dalle singole amministrazioni. Nel caso piemontese, il Nucleo di Valutazione (NUVAL) è stato formalmente costituito nel 2001 e collocato, sotto il profilo organizzativo, presso la Direzione programmazione regionale. Profilo e caratteri di tale nuovo organismo sono stati identificati al termine di un lavoro propedeutico a cui ha contribuito anche l'IRES insieme ad ASVAPP. In linea generale, il NUVAL opera per consolidare e potenziare la "capacità valutativa" dell'ente regionale agendo sia sul versante formativo, attraverso corsi brevi o seminari volti a diffondere conoscenze teoriche e pratiche in materia di valutazione delle politiche, sia sul versante operativo, svolgendo direttamente studi valutativi e fornendo assistenza e supporto agli apparati regionali nel progettare e attuare il processo di valutazione (identificazione dei quesiti valutativi, selezione esperti cui affidare incarichi, utilizzo risultati delle indagini). Nel corso della sua esperienza il NUVAL ha condotto, promosso e sostenuto numerose indagini, alcune orientate alla valutazione delle conseguenze delle politiche (soprattutto nel campo delle politiche di sostegno alle imprese), altre focalizzate sul processo di attuazione e il monitoraggio (nei settori della riqualificazione urbana, delle opere pubbliche e delle infrastrutture). L'esperienza del Nucleo vive oggi una fase di transizione a causa dell'importante ruolo ad esso affidato nella valutazione nell'attuale periodo di programmazione (per il quale è stato predisposto il Piano di Valutazione 2007-2013) che dovrà tuttavia riuscire a integrarsi in maggior misura, rispetto al passato, nelle concrete pratiche di programmazione e attuazione delle politiche.

Per quanto si ponga su un profilo di analisi parzialmente diverso rispetto ai temi finora affrontati, è infine opportuno richiamare l'esperienza dell'Osservatorio regionale sulla riforma amministrativa la cui attività tende a collocarsi nell'ambito della valutazione di processo. Istituito nel 2002⁸, all'Osservatorio è stato attribuito il compito di monitorare il processo di messa in opera delle riforme amministrative introdotte dal ministro Bassanini alla fine degli anni novanta (e in particolare l'attuazione del decreto legislativo 112/1998). A tal fine l'Osservatorio ha svolto studi e ricerche (talora commissionate all'IRES) sulle funzioni conferite da Stato e regione agli enti locali analizzando lo stato di attuazione della riforma e la sua ricaduta sul territorio piemontese. Numerosi i temi affrontati nei diversi lavori: lo sportello unico delle imprese, la cooperazione intercomunale, i trasferimenti finanziari della regione agli enti locali, il riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo.

L'analisi delle politiche culturali

Nel corso degli anni ottanta si è affermata una visione della cultura e, per meglio dire, delle politiche culturali ricca di valenze innovative. Dalla tradizionale accezione, tipica dei decenni precedenti, limitata alla conservazione del patrimonio artistico e alla promozione delle attività culturali di ispirazione segnatamente pedagogica, solo parzialmente rivista con il fenomeno cosiddetto dell'effimero, a partire dalla seconda metà degli anni ottanta si inizia a considerare "la cultura" una risorsa capace di produrre sviluppo economico e

⁸ L'Osservatorio sulla riforma amministrativa (ORA) è stato istituito, e ne sono stati definiti l'organizzazione e il funzionamento, con regolamento della Giunta regionale nel 2002 sulla base dall'art 11 della legge regionale n. 44 del 26 aprile 2000. L'Osservatorio è istituito presso la Presidenza della Giunta regionale, nell'ambito della segreteria tecnica interistituzionale della Conferenza Permanente Regione-Autonomie Locali (CPRAL) di cui all'articolo 6 della legge regionale 20 novembre 1998, n. 34.

territoriale. È in quest'ultimo periodo che l'IRES inizia a studiare il settore culturale come autonomo oggetto di ricerca e avvia un percorso di analisi prima con indagini esplorative e poi con studi più approfonditi su specifiche tematiche (il pubblico delle manifestazioni, le strutture produttive, le politiche istituzionali, ecc.).

Le relazioni annuali dell'IRES della fine degli anni ottanta contengono alcuni capitoli esplicitamente dedicati alla cultura orientati a fornire un quadro descrittivo del settore con particolare attenzione al lato dell'offerta (numero addetti, strutture esistenti, patrimonio culturale, ecc.). Un ambito fino ad allora trascurato a causa della scarsa e disomogenea disponibilità di dati. In quella sede, per dar conto delle trasformazioni registrate nel settore culturale, viene proposta una periodizzazione che individua nel 1984, in occasione del restauro del Castello di Rivoli, l'avvio di una significativa stagione di iniziative volte al recupero e alla valorizzazione del patrimonio culturale piemontese, grazie a un modello di intervento fondato su partnership pubblico-privato (Lanzetti, Maggi, Piperno 1989). Quei primi lavori non mancano di rilevare alcune caratteristiche critiche del settore culturale piemontese, quali la sua forte segmentazione interna in ambiti scarsamente comunicanti, la notevole concentrazione di strutture e attività nel capoluogo torinese, il persistere di differenti modelli di fruizione, la mancanza di meccanismi di valorizzazione interna ed esterna delle prestazioni del sistema regionale. In quegli stessi anni viene avviata un'impegnativa ricerca sul settore dello spettacolo dal vivo (Lanzetti, Maggi, Piperno 1989). I principali risultati emersi da questo lavoro evidenziavano le limitate dimensioni economiche del settore (assai modesto il suo contributo al Pil regionale) e una notevole concentrazione di attività nella provincia torinese. Per quanto riguarda il lato della domanda si registravano marcate differenze tra il pubblico dei vari tipi di spettacolo

(lirica, jazz, musica classica, prosa) accomunato tuttavia da livelli elevati di istruzione (a cui non corrispondeva necessariamente un alto livello di reddito). L'analisi economica svolta su alcuni centri di offerta, cioè le strutture produttive, una delle componenti più originali della ricerca, confermava il fenomeno dei costi crescenti unitari che però (a differenza dell'ipotesi di Baumol) parevano determinati soprattutto dalla crescita delle spese generali per personale non artistico. Il lavoro si concludeva formulando alcune proposte di policy (sviluppo di poli regionali di offerta connessi a bacini potenziali di domanda) ed evidenziando alcuni dilemmi dell'azione pubblica. L'intervento pubblico nel settore pare giustificato dalla presenza di esternalità positive e dall'impossibilità di sopravvivenza economica autonoma delle strutture produttive ma contemporaneamente pone alcuni interrogativi connessi agli effetti redistributivi (il pubblico ha caratteristiche socioeconomiche medio-alte) e alle modalità di gestione (il finanziamento pubblico scoraggia la gestione efficiente e il controllo dei costi delle organizzazioni culturali).

L'indagine sullo spettacolo dal vivo segnò l'avvio di una serie di studi ad hoc sul settore culturale, nelle sue diverse articolazioni istituzionali e non. All'inizio degli anni novanta l'IREC conduce un'indagine, commissionata dalla regione, sulle politiche dell'ente nel settore della cultura (Conforti, Barella, Bulsei 1994). L'analisi del quadro normativo e, soprattutto, del processo attuativo delle principali leggi regionali di settore fanno emergere la presenza di una logica distribuita prevalentemente "a pioggia" solo in parte controbilanciata da strategie di policy ispirate al principio della programmazione volte a sostenere le attività culturali nei territori esterni all'area metropolitana. Quest'ultima essendo l'ambito territoriale in cui si concentrava la maggior parte dei finanziamenti regionali. La questione della partnership pubblico-privato è invece il tema della ricerca sul fenomeno della sponsorizza-

zione culturale svolta dall'IRES in collaborazione con Fitzcarraldo, un'organizzazione privata che opera nel campo della ricerca sul management, l'economia e le politiche della cultura (www.fitzcarraldo.it). L'indagine (Conforti, Bacchella 1997) prendeva spunto dal significativo ruolo svolto, a partire dagli anni ottanta, dal mondo dell'impresa nei settori dell'arte e della cultura attraverso il finanziamento di iniziative e progetti. I dati raccolti evidenziavano una relativa concentrazione degli interventi nel campo del recupero e della valorizzazione del patrimonio architettonico e nel settore museale. Sul versante dei finanziatori si segnalava la prevalenza di grandi imprese e di istituti di credito, ruolo che successivamente verrà svolto dalle fondazioni di origine bancaria. Le amministrazioni pubbliche (comuni, province, soprintendenze) tendevano invece ad assumere il ruolo di interlocutore privilegiato degli attori privati presentando proposte e progetti di intervento. Il lavoro si concludeva esaminando in modo approfondito alcune esperienze puntuali (la Consulta per la valorizzazione dei beni artistici e culturali di Torino e il caso del castello di Rivoli). Un tema ricorrente in molte indagini sul settore culturale è quello dei fruitori ultimi delle iniziative ovvero del pubblico che partecipa e assiste a eventi e manifestazioni. Tale profilo di analisi, cui era stata dedicata attenzione nella già citata ricerca sullo spettacolo dal vivo, è stato successivamente approfondito in diversi studi dell'IRES. Tra questi ultimi merita di essere richiamato, per profondità di analisi e per essere diventato punto di riferimento di altre ricerche, il lavoro dedicato al pubblico del Teatro Regio di Torino (Conforti, Ercole 1999) costruito in prevalenza con informazioni raccolte attraverso un questionario somministrato a oltre 12.000 spettatori. La ricerca ha ricostruito il profilo sociale e culturale del pubblico, analizzato la frequenza agli spettacoli (non solo teatrali), individuato alcune tipologie di spettatori (marginali, occasionali, appassionati, curiosi, con-

sumatori e grandi consumatori), acquisito informazioni su giudizi, opinioni e proposte degli spettatori. Un insieme di informazioni assai utili in chiave programmatica soprattutto se si considera che l'indagine, condotta tra il 1997 e il 1998, si è svolta quasi in parallelo con il processo di trasformazione del Teatro Regio (da ente lirico in fondazione di diritto privato).

La realizzazione di queste ricerche ha evidenziato tuttavia una comune difficoltà; le esistenti fonti informativi sul settore culturale sono spesso di difficile reperimento e assai disomogenee e ciò ha ostacolato per lungo tempo sia la possibilità di svolgere analisi rigorose e approfondite, sia di disporre di una adeguata banca dati per programmare l'azione degli operatori pubblici. È sulla scorta di tali considerazioni che nel 1998 viene istituito presso l'IREs l'Osservatorio Culturale del Piemonte, i cui soci sottoscrittori saranno: la Regione Piemonte, la Provincia di Torino, la Città di Torino, la Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, la Compagnia San Paolo, l'Agis, Fitzcarraldo e l'IREs. Attraverso tale iniziativa ci si è proposti di creare e consolidare un quadro informativo sistematico e aggiornato delle principali variabili del settore culturale al fine di contribuire alle attività di programmazione delle istituzioni pubbliche, sostenere attività di ricerca e promuovere un confronto ragionato tra operatori. A partire dal 2000, l'Osservatorio ha realizzato, oltre a una serie di report mensili (sui visitatori dei musei piemontesi e sugli spettatori delle sale cinematografiche) e alcune indagini ad hoc, una Relazione di cadenza annuale che contiene una raccolta ormai consolidata di informazioni sui consumi, le risorse e le produzioni culturali opportunamente inquadrata al fine di dar conto delle caratteristiche e delle trasformazioni in corso nel settore culturale. Se con l'Osservatorio si è dato un certo grado di stabilità nell'acquisizione di informazioni e dati statistici – fondamentali per promuovere un ragionato riflessio-

ne sul settore culturale nel suo complesso – nel corso degli ultimi anni sono state avviate altre importanti e impegnative ricerche quali ad esempio quella relativa alle reti museali (Maggi, Dondona 2006). Avvalendosi di un apparato teorico interdisciplinare e di una pluralità di metodologie di ricerca (dalla survey allo studio di casi), il lavoro ha esaminato le principali strategie di policy adottate nel settore museale sulla base di un'approfondita disamina dei concetti basilari del settore riletti in chiave storica (dal bene al patrimonio culturale) soffermandosi sulle trasformazioni della domanda culturale e delle diverse logiche organizzative sottese nei programmi e nelle politiche di settore. L'indagine ha preso spunto dall'avvio di un impegnativo programma di intervento regionale nel settore dei beni culturali (l'Accordo di Programma Quadro sottoscritto nel maggio 2001) e ha proposto una rilettura di espressioni e concetti ("fare squadra", sostenibilità, reti, sistemi, sviluppo locale) entrati da tempo, spesso in modo acritico, nel linguaggio politico e amministrativo e nei documenti di programmazione settoriale. Con riferimento alle dinamiche organizzative sottese alle articolazioni museali (sistemi e reti museali), la ricerca ha proposto un'utile griglia interpretativa fondata su due variabili. La prima riguarda la ragion d'essere dell'articolazione museale e distingue tra aggregazioni museali: quelle legate da una tematica comune e quelle tenute insieme da un comune territorio di riferimento (articolazione tematica vs articolazione territoriale). La seconda variabile concerne invece le modalità di coordinamento tra le diverse unità dell'articolazione museale e distingue le aggregazioni in due categorie: quelle tenute insieme da un soggetto forte e riconosciuto e quelle basate su forme di "gerarchia orizzontale" in grado di favorire la crescita di una leadership diffusa. Sulla base di questo quadro teorico, il lavoro illustra alcune interessanti esperienze europee in materia, per poi evidenziare luci e ombre del-

l'esperienza piemontese e infine proporre alcune possibili valutazioni di una politica del sistema museale (esplicitazione e misurazione dei vantaggi derivanti da economie di scala, superamento delle frammentazioni, capacità di adeguarsi alle trasformazioni della domanda, capacità di prospettare un ruolo innovativo per le istituzioni museali).

Conclusioni

Nel tempo molti lavori dell'IRES hanno offerto aggiornate ricostruzioni sulle trasformazioni economico sociali e/o proposto possibili scenari evolutivi di tendenze in atto (con riferimento a specifici territori, settori o questioni di policy). Essi possono essere letti come contributi che si collocano soprattutto nelle prime fasi del processo di policy, quella dell'identificazione di un problema collettivo e della elaborazione e confronto tra alternative. In alcuni casi, quando esplicitamente richieste da committenti pubblici, tali indagini sono esplicitamente orientate alle politiche (poiché costituiscono lavori preliminari alla predisposizione di piani, programmi e progetti); in altri casi elaborano informazioni rilevanti per le politiche (senza essere espressamente orientate ad esse) contribuendo a sostenere, in modo indiretto, i processi di formulazione e riforma delle politiche regionali. A fianco di queste attività, a partire dagli anni novanta, sono state promosse dapprima valutazioni di processo e poi valutazioni di impatto studiando le modalità operative degli apparati amministrativi (e il comportamento dei soggetti destinatari e beneficiari) e i risultati conseguiti attraverso l'intervento pubblico. In altre parole, in questo periodo, sono stati avviati lavori che hanno messo a fuoco le ultime fasi del processo di policy. Tali ricerche, sempre realizzate su richiesta degli apparati regionali, hanno privilegiato analisi ex post ovvero hanno studiato processi messi in atto e risultati conseguiti di provvedimenti, programmi, progetti in corso o già conclusi, talora

avanzando suggerimenti e raccomandazioni ad hoc. L'Istituto ha poi contribuito a diffondere l'approccio di policy e la cultura della valutazione delle politiche sostenendone l'istituzionalizzazione attraverso alcune importanti iniziative (quali la nascita dell'ASVAPP e il contributo fornito per l'istituzione del NUAL regionale) e promuovendo forum di discussione e pubblicazioni sull'esperienza piemontese. Nel loro insieme queste iniziative hanno attivato e consolidato proficue reti di relazioni tra soggetti a vario titolo interessati alla analisi e alla valutazione delle politiche. In sintesi, l'orientamento finora assunto dall'Istituto in questo ambito di ricerca è stato quello di svolgere un ruolo circoscritto a:

- effettuare alcuni studi pilota di tipo valutativo;
- offrire consulenza istituzionale alla regione e agli altri enti locali riguardo alle metodologie di valutazione;
- tenere presente le esigenze della valutazione nello svolgimento delle attività di osservazione, documentazione e analisi delle principali grandezze socioeconomiche territoriali del Piemonte;
- sostenere iniziative di diverso respiro (regionale e nazionale) al fine di promuovere un adeguato dibattito sulle tematiche attinenti le politiche pubbliche regionali e diffondere l'approccio di policy e la cultura della valutazione presso le strutture amministrative pubbliche.

Quali prospettive per il futuro? È assai probabile che molte delle linee di attività finora promosse tenderanno a consolidarsi per rispondere a diverse esigenze. Giocano a favore di questa ipotesi almeno due elementi. Innanzitutto la crescente tendenza a introdurre, sia nei provvedimenti normativi che nei programmi settoriali, l'attività di valutazione nel ciclo di vita di politiche, programmi e progetti. In secondo luogo, le trasformazioni del nostro sistema istituzionale in senso federalista non potranno che sollecitare analisi e ricerche volte

sia a monitorare i percorsi attuativi delle riforme, sia le loro ripercussioni sulle politiche regionali. Nel prossimo futuro, le opportunità per promuovere un ulteriore sviluppo delle attività di valutazione non dovrebbero pertanto mancare.

Bibliografia

Ricerche IRES

- IRES (1988), *I trent'anni dell'IRES: evoluzione economica, sociale e territoriale del Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier
- Lanzetti R., Maggi M., Piperno S. et al. (1989), *Mercurio e le muse: analisi economica del settore dello spettacolo dal vivo in Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier
- IRES (1991), *Idee per la programmazione regionale. Seminari sui problemi della programmazione in Piemonte*. Torino: IRES (Dibattiti; 1)
- Piperno S., Barella D., Bulsei G.L. et al. (1992), *L'attuazione del piano decennale per l'edilizia residenziale in Piemonte: analisi di una politica pubblica*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 62)
- Conforti L., Barella D., Bulsei G.L. (1994), *Il sostegno alle attività culturali: analisi di una politica distributiva*. Torino: IRES (Attività di Osservatorio; 37)
- Piperno S., Gambino R., Garelli M. et al. (1995), *Cento progetti cinque anni dopo: l'attuazione dei principali progetti di trasformazione urbana e territoriale in Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier
- Lanzetti R., Cogno R., Ferrero V. et al. (1996), *Assi e misure. La valutazione dei fondi strutturali: l'obiettivo 2 in Piemonte*. Torino: IRES
- Conforti L., Bacchella U. (1997), *La sponsorizzazione culturale: il caso del Piemonte negli anni novanta*. Torino: Rosenberg & Sellier
- IRES (1998), *Valutare per modernizzare. Un progetto per il successo dell'attività pubblica*. Torino (InformaIres; 21)
- Conforti L., Ercole E. (1999), *Il pubblico di un teatro musicale: identità e comportamenti. Il Teatro Regio di Torino*. Torino: IRES
- Piperno S., Barella D., Brosio G. (2006), *Strategia e negoziato. Studio di valutazione sull'Intesa Istituzionale di Programma Stato-Regione Piemonte*. Torino: IRES

- IRES (2007), *La valutazione dieci anni dopo*. Torino: IRES (InformaIres; 33)
- IRES (2008), *La valutazione dieci anni dopo (seconda parte)*. Torino: IRES (InformaIres; 35)
- Maggi M., Dondona C.A. (2006), *Macchine culturali. Reti e sistemi nell'organizzazione dei musei*. Torino: IRES

Altri riferimenti bibliografici

- deLeon P. (1988), *Advice and consent: the development of the policy sciences*, New York, Russell Sage Foundation
- Stame N. (1998), *L'esperienza della valutazione*. Roma: SEAM
- Piperno S. (1999), *Modelli di allocazione delle risorse e delle funzioni tra regioni ed enti locali*. Milano: Giuffrè
- Regione Piemonte (2002), *L'attuazione del Docup ob.2 in Piemonte. Periodo di programmazione 1994-1999*, Torino

Capitolo 9

La rivoluzione territoriale: metodi e interpretazioni

Fiorenzo Ferlaino

L'IREs si inserisce nel campo di studi della programmazione territoriale nel momento in cui l'esperienza di "Progetto '80", peraltro rimasta lettera morta, ne metteva comunque in luce necessità e nodi critici. Da allora, gli studi regionali per un progetto di territorio sociale, economico e amministrativo, in equilibrio con le modifiche strutturali della regione, attraverseranno diverse fasi. Questo contributo di analisi le esamina in successione cronologica, evidenziandone i legami con le diverse esigenze che all'IREs venivano a prospettarsi. A trenta'anni di distanza, le istanze dei territori e le logiche istituzionali sembrano spingere per una ripresa, una rivalutazione e una riformulazione di quella "proposta comprensoriale" con cui l'IREs aveva inaugurato il suo impegno nel campo della geografia regionale. Le questioni emergenti – identità locali, bisogno di autonomia e di federalismo, ruolo delle macroregioni, contesto globale – devono trovare espressione e legami strutturali in una progettualità che faccia perno su un rinnovato modello interpretativo neofederale.

Introduzione

Prima della crisi energetica del 1973 la programmazione economica si fondava sulla suddivisione tra il "settore di base", esportativo e in grado di drenare redditi esterni verso il territorio in cui era localizzata la grande impresa manifatturiera, e "settore di servizio" o anche "settore banale", costituito dalle attività che trovavano le loro opportunità all'interno del territorio e corrispondevano al settore destinato alla residenza (commercio, trasporto pubblico locale, sport e tempo libero, ecc.). Oggi, nel contesto post industriale, il

terziario e i servizi appaiono piuttosto importanti e sicuramente non “banali”, occupando spazi autonomi e propri centri di servizio.

La teoria individuava un rapporto stabile e diretto tra occupazione, reddito percepito localmente e attività di base, pertanto redistribuire il reddito e l’occupazione implicava in primo luogo la distribuzione sul territorio nazionale o regionale delle attività di base. Qui entrava in gioco la programmazione territoriale sostenuta da un approccio teorico piuttosto importante negli anni sessanta e conosciuto come “Teoria della polarizzazione”.

Secondo questa teoria lo sviluppo territoriale avviene attraverso “poli di crescita” e necessita, per essere dispiegato, di una realtà alquanto articolata definita da una “impresa motrice”, un “complesso industriale”, un’“agglomerazione territoriale” (Boudeville 1977). Requisiti in gran parte spontanei ma anche pianificabili nelle aree agricole non ancora interessate dai processi di industrializzazione.

La programmazione economica avrebbe dovuto avere quindi l’arduo compito di rafforzare i poli naturali di crescita (in primo luogo Torino, Milano, Genova) oltre i territori di competenza e di generare nuovi poli industriali nelle aree periferiche: per innescare progressive dinamiche di sviluppo sarebbe bastato installare una “impresa motrice”. Ciò avrebbe prodotto un effetto “domino” di richiamo della forza-lavoro, che avrebbe a sua volta dispiegato sia un indotto di settore che la nascita di “attività locali” e di servizio, che avrebbero richiesto nuovi investimenti – anche in infrastrutture e in attività complementari – che avrebbero generato esternalità, che avrebbero attirato nuove attività, ecc. entro un processo circolare e cumulativo in grado di far decollare economie locali periferiche e marginali, se opportunamente sostenute dall’intervento dello stato e dalla grande industria privata.

L'attrattività dei poli urbani maggiori, capaci cioè di generare spontaneamente questi processi, indirizzò le politiche di programmazione verso il riequilibrio territoriale. Il "riequilibrio" fu la parola d'ordine che informò l'azione sindacale e istituzionale e che trovò nelle analisi del Ministero del Bilancio e della Programmazione del "Progetto '80" una sintesi e una proposta progettuale (Ministero del Bilancio e della Programmazione, 1970). Gli obiettivi erano chiari: contrastare gli squilibri economici e sociali tra le varie zone del paese, riqualificare l'ambiente urbano, tutelare l'ambiente naturale. Venivano indicati come agenti portatori di questa nuova progettualità sia gli operatori privati che lo Stato; venivano inoltre individuate otto grandi poli di crescita intorno a cinque aree metropolitane "monocentriche" (Torino, Milano, Genova, Roma e Napoli) e tre metropoli "policentriche" (Firenze, Bologna, Venezia). Per ognuna, era infine indicata un'area alternativa e di prossimità da sviluppare per dar luogo a un "contraltare per il riequilibrio".

L'IREs nasce in questo contesto di crescita e sviluppo territoriale e partecipa attivamente alla traduzione e diffusione della Teoria della Polarizzazione, soprattutto con i lavori del suo direttore Angelo Detragiache e della sua scuola territorialista. La metropoli di Torino (insieme a quelle di Milano e Genova), fa parte del cosiddetto "triangolo industriale" e, per l'IREs, è un polo di crescita che definisce i processi demografici e le attrattività sociali ed economiche regionali. Compito dell'Istituto è quello di analizzare tali processi e formulare proposte che affrontino i problemi che essi pongono.

Il "Progetto '80", come si sa, restò sulla carta e oggi quelle aree (inserite in seguito nella legge 142/90 e poi, come città metropolitane, nell'art. 14 della Costituzione riformata), conscie della retorica politica di ieri e di oggi e assediata dai corporativismi territoriali dei comuni limitrofi, chiedono poteri speciali per affrontare condizioni territoriali che ritengono

particolari. Peccato che tutto ciò giunga con trent'anni di ritardo e quando quelle condizioni particolari rischiano di estendersi ben oltre le grandi città per investire territori sempre più interessati da un'urbanizzazione diffusa, che ha rotto i tradizionali confini spaziali della *Communitas* e soprattutto quelli sociali del *Cum-Munus* (letteralmente "con il dono"), del dono che obbliga a uno scambio tra le parti, *in primis* delle tasse e dei corrispettivi servizi.

La programmazione territoriale

Mentre a livello nazionale si formulava il "Progetto '80", in Piemonte l'IRES contribuiva a sviluppare la *proposta comprensoriale*: un progetto di territorio, sociale, economico e amministrativo, intorno cui avviare il decentramento regionale e su cui innescare il processo di riequilibrio territoriale intorno ai centri urbani più significativi. Il "Progetto '80" e la proposta comprensoriale sono due occasioni mancate di programmazione, per i contrasti interni a una classe politica già allora troppo divisa e incapace di creare sintesi tra gli strumenti tecnico-scientifici e i bisogni di autonomia dei sistemi territoriali. Dietro queste "occasioni" (seppur mancate) vi sono due logiche istituzionali differenti di cui bisogna essere coscienti e che portarono al fallimento delle iniziative: il "Progetto '80" definiva un legame forte tra le aree metropolitane e lo Stato centrale e poteva costituire, come era avvenuto in Francia con la legge del 31 dicembre 1966 (che istituisce le aree metropolitane di Lille, Bordeaux, Strasburgo e Lione), un freno al regionalismo imperante; ma nel contempo poteva dar vigore all'autonomia delle capitali regionali e costituire un elemento di ulteriore autogoverno dei territori già interessati dalla proposta regionalista. Come l'asino di Buridano, un governo centrale debole non riuscì a prendere in mano la situazione e preferì continuare nella sua lunga astinenza di scelte e di guida.

La proposta comprensoriale si inserisce invece entro un'articolazione nuova e destrutturante dello Stato centrale, prodromica di un modello federale che solo oggi appare nella sua più ampia portata. In questo caso fu l'alleanza tra il localismo provinciale e il centralismo statale a porre un freno alle istanze di autogoverno regionale.

L'attenzione degli studi regionali era allora orientata all'individuazione di aree vaste, sia *identitarie* che *funzionali*, attraverso l'analisi dei legami socioeconomici stabilitisi sul territorio, intorno ai poli più significativi e ai nodi dell'aggregazione della vita sociale, politica o economica, vale a dire le città medie e grandi. Obiettivo principale della geografia regionale divenne quello di individuare le matrici socioeconomiche e i quadri funzionali entro cui inscrivere la vita sociale. In questa ottica grande importanza venne dedicata all'individuazione delle unità territoriali di analisi, intese come *aree ecologiche*, nel senso dato, almeno in parte, dall'ecologia sociale di Robert Park e della "scuola di Chicago, di aree sociali omogenee. Si giunse così a delimitare nuove unità territoriali, differenti dalle province, le cosiddette *regioni polarizzate e aree ecologiche*, che costituiranno la base per la riforma amministrativa del decentramento regionale comprensoriale: Torino, Ivrea, Pinerolo, Vercelli, Borgosesia, Biella, Novara, Verbania, Cuneo, Saluzzo-Savigliano-Fossano, Alba-Bra, Mondovì, Asti, Alessandria, Casale Monferrato (Bertuglia, Bodrato, Bonazzi 1966; Bertuglia, Bodrato, Detragiache 1976).

Le ricerche e gli studi per giungere a questo obiettivo furono ispirati ai lavori inglesi e americani delle Regional Sciences, che miravano a determinare zone funzionali statisticamente significative e bacini socioeconomici omogenei. A partire dagli anni sessanta, negli Stati Uniti erano infatti state elaborate le *Standard Metropolitan Statistical Areas* (SMSA), per la delimitazione delle zone urbane, mentre in Gran Bretagna si

utilizzavano le *Labour Areas*, per la determinazione dei bacini di gravitazione tra la residenza e il luogo di lavoro, e i *Daily Urban Systems*, per la delimitazione degli ambiti di vita, di produzione, di riproduzione e consumo.

La politica allora non capì quanto di nuovo stesse emergendo in relazione al disvelamento delle identità locali e dei sistemi locali socioeconomici, oppure molti capirono bene la portata dirompente che la struttura comprensoriale avrebbe comportato, sia per la gestione “centralista” (come si direbbe oggi) nazional-provinciale che per il nuovo “centralismo” regionale. Il localismo provinciale si trovò a contrastare le nuove proposte accanto al centralismo nazionale e a diversi moderatismi degli stessi regionalisti. La proposta comprensoriale fu facilmente sconfitta.

Lasciata sola dalla politica, la proposta comprensoriale apparve una elaborazione “top-down”, non attenta alla governance reale dei processi e fortemente impregnata di un razionalismo sistemico-matematico, avulso dal contesto locale e dalla formazione del consenso, lontano dal loro linguaggio valoriale e pragmatico. I Comprensori, emanati con la legge regionale 41/75 quali enti amministrativi intermedi tra regione e comuni e “meglio rispondenti alle esigenze programmatiche regionali”¹, apparvero non in grado di raccogliere gli interessi dei sistemi locali (governati dal livello istituzionale provinciale), nonché conflittuali con il modello organizzativo generale definito dall'ex articolo 114 della Costituzione: “La Repubblica si ripartisce in regioni, province e comuni”.

Oggi, dopo trent'anni, la politica, grazie alla spinta dei territori locali, sembra giunta a riprendere e rivalutare ciò che allora era una teoria “calata dall'alto”. Oggi, dopo trent'anni, la questione della “voice” dei territori (Storper 2003) richie-

¹ La ripartizione territoriale fu fatta con la Deliberazione del Consiglio Regionale del Piemonte del 9/3/1976 n. 70 mentre la loro costituzione avvenne nel 1976.

de di ritornare a rielaborare, alla luce dei cambiamenti avvenuti, quella progettualità, per rispondere ai bisogni di autonomia e di federalismo. Ancora una volta, l'IRES può contribuire a evidenziare i legami strutturali tra la *voice* locale e il contesto globale attraverso un modello interpretativo neofederale che vede:

- il passaggio di scala del nesso *Stato nazionale e Mercato interno* con la nuova relazione tra l'Europa unita neofederalista (insiemi di territori a forte autonomia contributiva e legislativa unitamente a una processualità amministrativa in direzione di pratiche sempre migliorabili) e mercati quasi-continentali, intesi cioè come ricomposizioni sovranazionali che investono in primo luogo l'Unione Europea, ma riguardano anche altri spazi economici: per esempio, nel Nord America il Nafta, *North American Free Trade Agreement* (Canada, Usa, Messico, con l'Amero in futuro come moneta); in Asia, l'Asean, *Association of South-East Asian Nations* (sono già 10 Stati, Indonesia, Filippine, Vietnam, ecc. per 581 milioni di persone e l'Acu, in futuro, come moneta; dovrebbero aggiungersi anche Cina, India, Giappone e Corea del sud); il Mercato comune del Golfo Persico con il Gcc, *Gulf Cooperation Council* (con 6 Stati e il Khaleeji come moneta); l'America latina con L'Unasur, *Unione delle Nazioni Sudamericane*, (12 paesi; comprende il Mercosur, *Mercado Común del Sur* e la Comunità andina); i paesi dell'Africa con l'Unione Africana e con l'Ecowas, *Economic Community Of West African States* (15 paesi, di cui 5 con una moneta unica, l'Eco, dal 2009); il Caricom degli Stati caraibici (15 paesi con Ec-Dollar come moneta, già adottata da 8 di loro);
- la rinnovata emergenza del regionalismo che tende verso una profonda riarticolazione in senso macroregionale, più in grado di rispondere alle sfide competitive dei territori;

- la grande diffusione dell'intercomunalità, tesa a riappropriarsi delle identità storiche locali pre-statali, definite intorno ai centri urbani maggiori (Ferlaino, Molinari 2009).

Il cambio di segno nella crescita

Durante gli anni sessanta e i primi settanta del Novecento, l'immigrazione e il saldo naturale si mantennero fortemente positivi e richiesero strumenti di analisi e di previsione atti a programmare la crescita. La programmazione orientata al riequilibrio regionale si arricchì degli apporti delle scienze regionali e dell'urbanistica, che svilupparono in quel periodo la teoria funzionalista e proposero modelli previsionali di tipo gravitazionale. L'IRES adottò e poi implementò il modello di gravitazione di Lowry (Lowry 1972) e l'applicò all'evoluzione della struttura del sistema urbano di Torino (Bertuglia, Occei, Rabino 1981).

Fino ad allora, la geografia economica aveva privilegiato l'analisi delle varietà spaziali, mentre restavano ancora lontane le prospettive emerse dai recenti sviluppi della *Teoria Generale dei Sistemi* intorno alle variazioni temporali e alla quantificazione e previsione dei meccanismi di crescita territoriali, sempre più richiesti per i fini della programmazione. Il gruppo dei territorialisti dell'IRES tentò di colmare questa lacuna e promosse moderne e innovative metodologie logico-matematiche negli studi socioeconomici.

A metà degli anni settanta – la crisi energetica del 1973 segna convenzionalmente la data di passaggio – questo sviluppo modellistico si scontrò con il cambiamento delle dinamiche territoriali, che invertirono il segno dei processi demografici e dei flussi migratori: i tassi di crescita si affievolirono fino a cambiar di segno un decennio dopo, e l'attrattività dei poli di crescita industriali scemò rapidamente. Avvenne un mutamento delle dinamiche urbane, che prefigurarono un cambiamento dello sviluppo territoriale evidenziando proces-

si nuovi di riarticolazione dello spazio costruito e dello spazio libero con la “campagna”: ru-urbanizzazione, disurbanizzazione, contro-urbanizzazione esprimono concetti di un processo unitario, che tende verso morfologie in cui si riarticola lo spazio urbano con lo spazio “naturale”, lo spazio rurale e i processi di periferizzazione residenziale, produttiva e dei servizi oltre i limiti comunali.

Non sarà un cambiamento territoriale indolore e Torino passerà da 1.167.000 abitanti nel 1971 agli 862.000 del 2001; nel contempo si dispiegheranno prima dinamiche di sub urbanizzazione e poi di periurbanizzazione nello spazio metropolitano e regionale. All'IRES, come nelle Università, il cambio di paradigma produrrà uno scontro semplificato e dicotomico tra programmi scientifici, tra sostenitori della modellistica (seppur modificata da algoritmi diffusivi-entropici piuttosto che polarizzativi-gravitazionali) e i suoi antagonisti, con “lacerazioni” (anche umane) che si trascineranno nel tempo entro schemi metodologici spesso incomunicanti.

Le scienze regionali tentarono di rispondere al processo introducendo modelli diffusivi (Wilson 1970), che traevano alimento dalle misurazioni entropiche della teoria cibernetica di (Shannon, Wiener 1971); l'IRES tentò una strada, per molti versi originale all'interno di quell'apparato metodologico, attraverso l'uso di sistemi dinamici basati sulla teoria dei processi stocastici (Bertuglia, Leonardi 1978). Furono tentativi vani: un ciclo si era concluso e una nuova metafisica, quantitativa e qualitativa, bussava alle porte del cambiamento. In alcuni istituti universitari *qualità e quantità* diverranno termini antagonisti, connotati ideologicamente fino al punto di indebolirne, talvolta, la stessa formazione di base e le capacità di lettura della realtà. Chi si muoveva entro una complessità che superava nei fatti questa dicotomia restò inascoltato e percepito come elemento contaminato e contaminante, come pericolo alle proprie, e spesso poche, certezze.

All'IRES tali mutamenti indussero un cambiamento metodologico che tuttavia non eliminò il rapporto con i dati statistici e l'indagine empirica (in genere attraverso interlocutori privilegiati), che resteranno aspetti fondamentali della ricerca e che contribuiranno a definire, implementandola, una forma precisa di analisi e uno stile, in linea con le tecniche più avanzate delle scienze sociali e in grado di informare le stesse analisi "accademiche". Piuttosto avvenne che l'accademia, spesso chiusa nelle sue logiche autoreferenziali, non sempre riconoscerà i risultati raggiunti: gli scambi tra IRES e istituti universitari saranno sovente definiti da pratiche e reti di conoscenza più che da flussi culturali e informativi riconosciuti, da scambi istituzionalizzati di personale e di stagisti, da collaborazioni e ricerche strutturate.

Gli anni ottanta e novanta

Negli anni ottanta la crescita del ciclo macroeconomico rallenterà ulteriormente e alla crisi della grande industria corrisponderà l'arresto della crescita demografica e dei flussi migratori nelle metropoli e nei grandi poli urbani, a favore di nuovi impulsi progressivi dei centri medi e delle città minori. I caratteri di questo mutamento sono stati più volte sintetizzati entro tre classiche processualità: nuovo orientamento dello sviluppo regionale che ha interrotto la sua crescita nei poli centrali per orientarsi verso le regioni periferiche; disurbanizzazione demografica e declino occupazionale nei vecchi poli e nelle grandi aree metropolitane; crescita demografica e occupazionale nelle città di medio-piccola dimensione spesso non contigue alle tradizionali aree di sviluppo.

L'IRES parlerà esplicitamente di depolarizzazione: "L'intensità delle trasformazioni avvenute nella base economica del sistema, che hanno interessato maggiormente l'area metropoli-

tana torinese, hanno provocato un processo di depolarizzazione dell'area superiore alle previsioni e agli obiettivi delle politiche di riassetto territoriale" (IRES 1983).

La depolarizzazione è un processo che non riguarda solo il Piemonte e l'Italia ma l'intero occidente e che richiede nuove risposte economiche, sociali, territoriali. In ritardo rispetto a quanto è già avvenuto negli Stati Uniti e nelle aree forti europee, si parlerà anche di contro-urbanizzazione (Berry 1976), ma l'elaborazione dell'IRES è del tutto congruente a quanto viene colto in Italia dalla lettura accademica più avanzata che, appunto negli stessi anni, scopre la deconcentrazione e la crescita periferica (Dematteis 1983).

Con la rivalutazione della periferia la problematica dello sviluppo regionale supera la logica dicotomica, espressa nella contrapposizione tra un nord ricco e produttivo e un sud agricolo e povero (sia a livello nazionale che regionale): "Si è in presenza di un ridimensionamento dei poli tradizionali di industrializzazione [...]. Per contro si intensifica il processo di industrializzazione nelle aree meridionali (cuneese) del Piemonte, secondo una linea che era già stata individuata nella precedente Relazione" (IRES, 1983).

Gli studi sull'Italia periferica industrializzata, la cosiddetta Terza Italia (Bagnasco 1977) e i sistemi distrettuali ad essa connessa (Becattini 1979) sono prodromici alla scoperta del Piemonte del sud agroindustriale e daranno luogo a una nuova rappresentazione del territorio che troverà una formulazione coerente negli anni novanta. Un'importante considerazione è legata al modo di pensare lo *spazio fisico* che matura in questo periodo, incentrato sul localismo, la scoperta dei sistemi territoriali sub regionali, le reti lunghe globali e quelle corte delle relazioni tra i soggetti e gli attori locali (Dematteis 1990).

Come mosaici escheriani sfondo-figura, si impone in questi anni l'esigenza di descrivere il territorio mediante l'utiliz-

zo di due tipi di spazio: quello “classico” di tipo *areale* delle carte geografiche o dei piani regolatori; e quello *topologico*, dei flussi, delle reti e dei loro nodi di interconnessione, che ci appare come uno spazio virtuale in virtù del fatto che ciò che avviene in esso non dipende più dalla distanza fisica né dai caratteri stabili dei luoghi (Dematteis 1995).

L'IREs farà proprio il modello reticolare e lo spazio policentrico che ne deriva: “La riorganizzazione spaziale delle economie più avanzate vede [...] da un lato, il decentramento della popolazione e delle attività manifatturiere, accompagnato alla relativa diffusione, nei centri piccoli e medi, di una nutrita gamma di servizi correnti e intermedi, crea una rete urbana policentrica, costituita da un tessuto di centri fra loro interconnessi e interdipendenti, spesso specializzati, collocati in una trama reticolare. Dall'altro lato, la tradizionale centralità e dominanza di un numero ristretto di realtà urbane si riafferma e anzi si rafforza a seguito dei processi di ‘polarizzazione’ delle funzioni maggiormente qualificate, e in particolare delle attività decisionali e tecnologiche di rango superiore” (IREs 1983).

La versione più deterritorializzata e reticolare di questo approccio finirà, negli anni novanta, con il negare l'originaria lettura areale dello spazio globale da cui era partita, basata sulle categorie di Centro, Periferia e Marginalità, promuovendo un modello fondato sulla dialogia “reti lunghe/reti corte” che, entro un percorso modellistico di natura “frattale”, finirà per abolire i livelli di scala e le diverse funzioni e responsabilità ad essi connessi.

Il Piemonte, in quegli anni la regione d'Italia con una struttura industriale più solida e più vicina ai modelli delle grandi nazioni occidentali, fluttua tra una proposta sistemica basata sulla grande impresa, che rilanci la sua economia entro reti globali internazionali, e una proposta

di distrettualizzazione localistica basata sulla piccola e media produzione periferica. Il modello Piemonte “muore” negli anni ottanta, con la sconfitta della progettualità che si era costruita intorno alla proposta di Tecnocity – l’estensione e connessione sistemica delle polarità d’eccellenza, lanciata dalla Fondazione Agnelli, almeno entro l’ellisse Torino-Ivrea (Fiat-Olivetti), un territorio in quegli anni toccato da grandi innovazioni sia di processo (il LAM in Fiat e le isole in Olivetti) che di prodotto (la Fiat Uno, l’Olivetti M24). Fu la sconfitta di un modello non solo regionale ma nazionale, e il prevalere della differenziazione dei reticoli locali, che renderanno più omogeneo, nelle loro singolarità, il tessuto produttivo nazionale (dall’oro di Valenza ai divani pugliesi) ma certamente lo condanneranno a giocare un ruolo difficile e di secondo rango nel contesto delle reti lunghe internazionali, schiacciato tra i nuovi paesi industrializzati, i cosiddetti Nic (New Industrialised Countries) e le aree forti dell’innovazione scientifica e tecnologica.

Il localismo territoriale

Negli anni novanta, il processo di autonomia localistica è facilitato dalla mobilità, dalla frammentazione territoriale dei comuni che si ricompongono entro bacini più vasti della prossimità, dalla velocità di cambiamento e dalle relazioni multiscalari che caratterizzano le dinamiche evolutive territoriali. Sono dinamiche che spingono al recupero delle specificità locali sub-regionali, precedentemente negate e combattute, sia dal punto di vista ambientale che economico, sociale e culturale. Si tratta quasi di un ritorno alle analisi tipiche del regionalismo geografico, alla ricerca di stili di vita locali, all’enfatizzazione delle differenze territoriali che sono nuovamente considerate elementi attivi dello sviluppo perché orientate verso una nuova logica di tipo *bottom-up*, che fa perno sui soggetti locali ed è pertanto pro-

pulsiva di domanda territorializzata. Attraverso l'analisi sociologica delle eredità storiche della società rurale si collegano i legami tra l'organizzazione rurale e le nuove modalità insediative e imprenditoriali. In questo modo, prende corpo il vasto e complesso discorso sullo *sviluppo locale* a forte componente endogena. Si propongono scenari basati su mosaici di sistemi locali articolati e inseriti in una rete complessa di relazioni verticali e orizzontali; l'obiettivo è sentire la "voice" dei sistemi territoriali locali, individuando reticolarità, valutando complementarità e specificità. L'accento è posto sulle "reti corte" mentre le "reti lunghe", qualora indagate, sono considerate strutture cui è possibile o necessario ancorarsi non disponendo più delle capacità di incidenza alla scala globale. L'emergere del localismo fa cioè seguito all'abbandono di importanti settori ad alto contenuto di conoscenza, come il chimico o l'informatico, mentre i nuovi settori dell'ICT, delle reti di trasporto di massa (alta velocità e linee aeree), dell'informazione e spettacolo, della distribuzione, del turismo, non configurano un modello coerente proiettato nello scacchiere internazionale.

Dalle analisi fatte in questo periodo, emerge una prospettiva di riqualificazione diversificata basata, da una parte, sulla valorizzazione delle risorse locali da spendere nella competizione tra aree, dall'altra, sulla valorizzazione dell'identità locale e del patrimonio ambientale, sociale e culturale. In questo modo si pensa di poter controllare, o minimizzare, gli effetti della continua ridefinizione socioeconomica delle relazioni di prossimità, demarcate da una periurbanizzazione diffusa, dalla nascita di nuove aree di insediamento urbano e dalla rottura con i caratteri tradizionali ereditati da un passato agricolo ormai fossile. Il concetto di "prossimità" si modifica e nasce l'esigenza di circoscrivere i sistemi territoriali locali, di valorizzarne le vocazioni, di individuarne le caratteristiche.

L'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) e l'Istituto di ricerca e programmazione economica della Toscana (IRPET) modellizzano i *sistemi locali del lavoro* (ISTAT-IRPET 1989). In seguito, con la legge 317/91 "Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole e medie imprese", questa partizione di studio verrà utilizzata per definire i distretti industriali, per favorire lo sviluppo locale e le politiche industriali regionali, nonché per l'assegnazione dei fondi strutturali comunitari per quanto concerne il declino industriale.

L'IREs accompagnerà questa fase con gli studi delle metodologie per l'individuazione dei mercati del lavoro (La Bella 1986), con le analisi delle loro gerarchie territoriali (Bertuglia, Gallino, Rabino 1986) e, insieme all'IRPET, con le ricerche atte alla definizione degli indicatori contenuti nel decreto ministeriale 21 aprile 1993, a seguito della legge 317/91, per la determinazione operativa dei distretti industriali (Ferralino, Gualco, Lanzetti 1993), con gli studi di scenario e l'individuazione dei diversi "Piemonti" e delle sue immagini sintetiche: prima dei "tre Piemonti" (quello produttivo del centro-nord, del declino demografico del sud-est e delle libere professioni del sud-ovest) e poi dei "quattro Piemonti" (in cui l'area torinese assume una valenza autonoma rispetto all'area distrettuale del nord-est).

Gli anni novanta segnano quindi una fase di slancio delle autonomie locali. Già accolta tra i principi fondamentali della Costituzione, l'autonomia degli enti locali ora assume una nuova rilevanza con l'approvazione della prima legge di riforma dell'ordinamento delle autonomie (legge 142/90), attraverso l'estensione delle Unioni di comuni e delle altre forme associative, la nascita delle Aree metropolitane e (almeno in potenza) delle Città metropolitane e, infine, delle forme di coordinamento provinciale (Piano territoriale di coordinamento, Centri per l'impiego, ecc.). La domanda politica di autonomia locale si somma al regionalismo, oramai sedimen-

tatosi negli anni ottanta. La legge 59/97 (legge Bassanini) segna un cambiamento fondamentale rispetto alle precedenti politiche di decentramento in quanto attua ciò che è stato definito come “inversione del principio di attribuzione”, che esprime in maniera esemplare il principio di sussidiarietà che permea la nuova legislazione comunitaria: viene conferito alle regioni e agli enti locali tutto ciò che non è esplicitamente elencato e mantenuto dallo Stato. Il decentramento viene attuato attraverso due vie parallele: un processo di delega diretto attraverso cui lo Stato conferisce funzioni alle regioni e agli enti locali per mezzo di un ridisegno organico delle stesse; un processo di delega sussidiario attraverso cui sono le regioni a conferire agli enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio al livello regionale. Questi orientamenti trovano una più formale e completa definizione nella legge n. 3 del 18 ottobre del 2001, della riforma del titolo V della Costituzione.

L'IREs parteciperà a questo processo continuando a svolgere ricerche sulle Aree metropolitane, peraltro già da tempo presenti nelle sue analisi (Dematteis, Ferlaino 1991; Ocellini, Gallino, Ducato, Migliore 1991, Bertuglia et al. 1983), e sulle nuove realtà provinciali (IREs 1990) e le partizioni messe in atto dal processo di riforma: Centri per l'Impiego (Abburà et al. 1995-2001), livelli e ambiti ottimali per la gestione dei servizi locali (Cogno et al. 1992), distretti industriali di PMI (Ferlaino, Gualco, Lanzetti 1996), sistemi locali del lavoro per l'applicazione degli obiettivi comunitari e la programmazione dei fondi strutturali, ecc. Verrà avviata un'attività stabile di osservazione sulle partizioni amministrative che produrrà due Atlanti delle partizioni amministrative del Piemonte, diversi studi sulle Aree metropolitane in Italia e in Europa (Ferlaino, Mazzoccoli 1995; Ferlaino 1999), diverse analisi dei sistemi locali. Sono lavori che anticiperanno gli studi ISTAT del-

le partizioni nazionali (1999) e rivitalizzeranno gli studi di geografia amministrativa².

La fine del macrociclo e l'emergere di un nuovo paradigma

Paul Krugman definisce “grande compressione” il periodo del New Deal, gli anni della presidenza Roosevelt che pose-ro le basi per la ripresa dalla crisi economica del 1929. Fu un periodo di forte redistribuzione e l'aliquota massima dell'imposta sul reddito passò, negli Usa, dal 24% al 79%, quella sui profitti societari dal 14% al 45% e quella di successione dal 20% al 77% (Krugman 2008). A mali estremi si rispose con estremi rimedi. Molti sostengono che quelle misure non saranno sufficienti ad allontanare lo spettro della crisi fino al conflitto mondiale, certamente tamponarono una situazione drammatica ponendo le basi per l'ulteriore ripresa del nuovo ciclo post-guerra.

La crisi attuale è per molti versi simile e per molti altri diversa rispetto a quella del '29.

È simile in quanto si configura, come allora, come una canonica crisi ciclica (i cicli lunghi innovativi di Schumpeter-Kondratiev) di sovrapproduzione, è diversa dato che oggi esistono meccanismi di regolazione ben superiori ad allora, che renderanno la crisi (come sta già avvenendo da diverso tempo, secondo alcuni economisti) complessa e di lungo periodo, con fasi interposte di cadute, rimandi e anche di parziale ripresa. È inoltre diversa, e per molti versi più grave, per la forza assunta dai meccanismi finanziari, sia privati (bancari) che pubblici (titoli pubblici statali e locali).

² A livello internazionale l'IRES parteciperà insieme all'istituto nazionale di statistica francese, Insee (Institut national de la statistique et des études économiques) a ricerche sullo “zonage” e sul “maillage”, che daranno luogo a un Atlante delle partizioni del Piemonte e di Rhône-Alpes e dispiegheranno attività nuove dell'INSEE intorno agli studi delle partizioni regionali.

È da tempo (dalla fine degli anni ottanta) che i mercati occidentali sono esposti a sovrapproduzione e la crisi è stata allontanata attraverso tre fondamentali processi: primo, l'abbassamento dei costi dei prodotti; secondo, l'allargamento della base del consumo; terzo, il sostegno ai consumi e alla produzione. Oggi sembra che “venga chiesto il conto” di queste politiche, dato che diventa sempre più difficile sostenere i consumi e la produzione con forme di prelievo già considerate alte e, nel caso italiano, con un indebitamento pubblico elevato, mentre l'allargamento della base del consumo sembra scontrarsi con il vuoto dei mutui subprime, cioè con l'insolvibilità dell'acquisto di un bene reale – non c'è nulla di artificiale in questa crisi – quale la casa: un bene ad alta induzione economica ma di difficile estensione verso le fasce deboli. In questo occorre affermare che l'Italia può essere considerato un modello di efficienza e occorrerebbe fare una indagine approfondita sul ruolo avuto dal settore edilizio.

La riduzione dei costi e del prezzo dei prodotti è frutto di tre sostanziali politiche: l'apertura all'internazionalizzazione degli investimenti diretti estero (IDE), l'internazionalizzazione (seppur controllata) del mercato del lavoro, l'accettazione necessaria di uno squilibrio costante nella bilancia commerciale.

Il globalismo delle reti internazionali, così come si è andato configurando, implica l'apertura dei sistemi territoriali e, di conseguenza, l'emergere di dinamiche di riequilibrio economico. Tali dinamiche sono dettate dalla libertà delle imprese di localizzarsi in aree dove il costo dei fattori produttivi, in particolare del lavoro, sia inferiore e, parallelamente, consenta alla manodopera di cercare sistemi territoriali dove più alta è la remunerazione degli *skills* posseduti. Questo doppio movimento porta a un tendenziale riequilibrio della ricchezza dei macro-territori e, per la prima volta dalla formazione degli Stati, mette in crisi la *teoria dei costi comparati* e tutto

cio che ne deriva nei termini di incremento della specializzazione delle aree centrali, periferiche, marginali.

Si passa da transazioni regolate a livello internazionale dalla produttività dei relativi settori economici a relazioni sempre più regolate dal confronto tra le produttività assolute dei territori. Si passa dalla specializzazione crescente delle aree e dei territori alla concorrenza “a 360 gradi”, in cui qualità e prezzo vengono continuamente rimessi in discussione da nuovi soggetti, da nuovi territori. Non è “la fine dei territori” (Badie 1996) quanto piuttosto il loro calarsi in una economia senza confini, un mercato senza Stato, in reti globali senza un “dentro” e un “fuori”, in una giungla economica, dinamica e accelerata, che premia di volta in volta i territori più coesi e innovativi entro un contesto che nega ogni certezza (Bauman 1999), ogni forma di sedimentazione, di ricomposizione e, pertanto, di senso.

Se questo processo continua, occorrerà prendere coscienza che si è solo all’inizio di un periodo molto prolungato di crisi per la gran parte dell’occidente. Le reti globali lunghe, che avevano consentito ai reticoli locali di sviluppare economie di nicchia e di riappropriarsi di molti materiali della memoria locale, oggi entrano in contraddizione con le reali possibilità di estenderne ulteriormente la domanda. Questo spazio economico, fatto di *“imprenditori e lavoratori erranti”* i cui fattori sono sempre meno remunerati, si porta dietro conseguenze in gran parte inattese: l’ulteriore perdita dell’industria di base nelle aree centrali ovvero il loro declino produttivo, l’aumento o quantomeno il riequilibrio della popolazione nelle aree centrali e periferiche attrattive (come registrato da: Billari, Dalla Zuanna 2008), l’aumento della concorrenza e l’impoverimento di strati crescenti di lavoro e di imprenditorialità nei settori tradizionali (ma anche in alcune aree innovative), la fine della periurbanizzazione e l’emergere di forme di ripolarizzazione, qualora si accentuassero i costi dei trasporti e/o diminuisse la rendita urbana.

La globalizzazione sembra quindi generare problemi che richiedono, per essere superati, condizioni che vanno in direzione opposta al processo di globalizzazione e apertura avuto sin finora: una nuova chiusura sistemica e, nello stesso tempo, una rifunzionalizzazione delle istituzioni e un salto di scala territoriale delle politiche.

Come abbiamo già avuto modo di dire, la chiusura non può essere attuata alla scala locale quanto piuttosto alla macro scala quasi-continentale. Nessuna chiusura di sostenibilità economica, sociale e ambientale è pensabile alla scala locale; entro tale livello possono essere date solo parziali ricomposizioni delle identità e delle appartenenze.

Le teorie dello sviluppo locale (distrettuale, dei sistemi locali produttivi, dei sistemi locali territoriali, ecc.) se certo ha prodotto dei risultati importanti per quanto concerne la sfera della *governance* dei processi, cioè delle modalità di relazione delle reti interne degli attori ai fini di una più cosciente ed efficace programmazione delle risorse locali, certo non può più assurgere (se mai ha potuto farlo) a rappresentare un modello di sviluppo generale, in quanto è incapace di rispondere ai problemi fondamentali che le reti lunghe hanno prodotto e stanno producendo. Può tuttavia, se articolata a una scala territoriale sempre più fine, definire un contesto di appartenenze, ricomporre quadri locali, rimettere in moto flussi interni dei reticoli, riarticolare meccanismi distributivi delle risorse a livello territoriale, rivitalizzare forze sopite, rivalutare e rimettere in circolazione le proprie matrici, cercare, con maggiore coscienza e minore impatto, ancoraggi ai flussi globali. Non è poco. Resta una delle azioni più interessanti e significative del passaggio paradigmatico dal *welfare-state passivo* al *welfare attivo*, della necessità di innescare meccanismi partecipativi e parzialmente auto sostenuti anche alla scala micro e meso territoriale.

La risposta ai problemi risiede tuttavia altrove, nella ricomposizione dei mercati alla scala quasi-continentale (di cui

l'Europa Unita è il modello più avanzato), per ricreare nuovi "mercati interni" e nuove relazioni tra mercati ricardiani, tra sistemi di scambio internazionali complementari. Per fare questo occorrono sistemi territoriali più vasti dei tradizionali Stati ma con un grado di chiusura tuttavia importante, con dei confini che possano ridare senso e significato alle produttività relative, sia settoriali che tecniche, e al complesso dei vantaggi comparati, ponendo fine, o quantomeno arginando, gli elementi più destabilizzanti dell'apertura globale. Tutto ciò significa ridefinire un nuovo progetto economico e istituzionale che contempli al proprio interno aree ricche insieme ad aree tradizionalmente periferiche e marginali (è il caso dell'UE rispetto ai paesi dell'est Europeo, ma lo stesso accade anche per il Nafta e il Mercato comune del Golfo Persico e degli altri sistemi-mercato di questo tipo). Tali mercati potranno far valere i vantaggi della produttività relativa e delle rispettive specializzazioni contro le pure ragioni del basso costo dei fattori e, al tempo stesso, potranno costituire nuovi spazi di riequilibrio e di crescita per i paesi più poveri che ne fanno parte. Il modello dell'Europa Unita ha in sé questa portata generale di rifondazione e rifunzionalizzazione dei processi globali – ed è per questo che l'IRES è da sempre attento alla dimensione internazionale e soprattutto europea.

L'IRES da tempo è impegnato a collocare il Piemonte nel contesto internazionale e macroregionale (Ferlandino 1993; Buran, Ferlaino, Lami 2008), un'attività che in futuro diverrà ancora più pregnante per dare risposte alle domande e ai problemi emergenti, per verificare le performance e il benchmark del sistema Piemonte (Ferlandino, Rota 2004; Ferlaino, Rota 2004b). Nello stesso tempo appare necessario cambiare ottica nei processi di internazionalizzazione non più finalizzati, all'attrazione *tout court* degli IDE (Balcet, Ferlaino, Lanzetti 1999) ma al loro filtraggio, oppure non soltanto alla gestione dei fenomeni migratori ma alla loro selettiva e complessa de-

terminazione, attraverso chiusure multiple che coinvolgeranno ambiti territoriali alle diverse scale.

Conclusioni

Quanto detto finora rimanda a una importante componente che si apre nella nuova fase e che attiene più direttamente al *neofederalismo* e alla relativa riorganizzazione amministrativa. L'Italia e il Piemonte, insieme alle altre regioni europee, vivono un momento particolarmente interessante che vede i loro territori proiettati verso forme di decentramento crescenti. Tale percorso implica una riorganizzazione amministrativa che tenga conto sia dei vincoli economici, imposti dal debito pubblico, sia della necessità di forme di *governance* complesse. La riorganizzazione in atto è cioè segnata da forze concorrenti e complementari che legano la necessità di ottimizzare le risorse disponibili alla nuova *riarticolazione e rifunzionalizzazione* amministrativa, sia in termini spaziali (si parla di ambiti ottimali di intervento delle politiche locali) che in termini funzionali (si parla di livelli ottimali di esercizio delle funzioni degli enti).

Il passaggio dal modello gerarchico napoleonico a quello *neoregionale e neofederale* implica, in effetti, una modificazione delle entità amministrative locali e un deciso cambiamento degli ambiti identitari, meno legati ai territori locali e maggiormente connessi alle funzioni che in essi si articolano. L'ancoraggio territoriale troppo localistico può essere, in questo senso, un elemento di freno, di conservazione, che impedisce la fluidità delle relazioni a una scala più allargata, macroregionale e intercomunale. È un processo interno alla modernità, e soprattutto alla post-modernità, che spinge a decretare dopo centinaia di anni la fine delle municipalità, o comunque a ridefinirne le identità e i legami oggi plasmati dai flussi che giornalmente si svolgono sul territorio locale, dai reticoli di relazioni, dalla mobilità per motivo di lavoro e

per il tempo libero, dalla diffusione delle abitazioni e delle attività, dai fenomeni di periurbanizzazione. Tutto ciò domanda prassi amministrative a base territoriale e funzionale maggiormente flessibili e variabili: sempre più intercomunalità. Il fenomeno della frammentazione dei piccoli comuni richiede pertanto forme di sostegno, anche economico, che diano risposta alla sofferenza di questo ambito territoriale e, nel contempo, accompagnino il complesso meccanismo di rifunionalizzazione e riarticolazione territoriale, che, si badi, interessa diverse nazioni europee. Oggi il comune, potente “residuo amministrativo”, non trova rispondenza con la scala dei servizi, dei flussi quotidiani per motivi di lavoro, di studio, delle pratiche degli acquisti commerciali e del *loisir*. La prossimità si è estesa e ha investito bacini intercomunalmente difficilmente circoscrivibili in maniera univoca in quanto variabili nel tempo e per le differenti funzioni. I comuni restano e sono lasciati soli a rispondere a questi complessi processi che modificano i confini della prossimità sociale e della *governance*.

Bisogna inoltre considerare il fatto che questo processo produce a livello territoriale fenomeni di marginalizzazione delle piccole realtà comunali, cui occorre rispondere con politiche attente che contemplino scale sempre più fini.

L’IRES da tempo si è attrezzato in questo senso, con analisi puntuali sulla marginalità e sullo sviluppo, sulla dinamicità dei comuni e dei sistemi locali (Buran et al. 1998; Ferlaino, Rota, Scalzotto 2008). Oggi, grazie anche all’uso di computer sempre più potenti, l’analisi e la ricerca possono spingersi fino al livello territoriale micro, del centro, del borgo rurale o del nucleo, evidenziandone specificità, vitalità, possibilità di prese e ancoraggi locali (Aimone et al. 2009).

Entro questo quadro, lo ribadiamo, il ruolo delle macroregioni, su cui l’IRES lavora da tempo, resta centrale, quali territori della competizione e della ricomposizione delle complementarietà, quali meso strutture che incorporano al proprio

interno la complessità e la varietà sociale, ambientale ed economica e che posseggono la “massa necessaria” per innescare nuovi flussi, creare innovazioni.

A livello sia territoriale che settoriale, importante appare infine la componente *ambientale*. In essa risiede una, e forse la più portante, chiave di risposta alla crisi, in quanto pone quattro questioni di fondamentale rilevanza per lo sviluppo.

1. La problematica dell’equilibrio con le risorse disponibili alla scala quasi-continentale. È indubbio che la problematica della sostenibilità richieda, per essere esaurientemente trattata, un livello di scala più ampio di quello degli Stati. La rivoluzione industriale ha rotto la tradizionale relazione tra città e territorio, scaturita dalla rivoluzione agricola e ben espressa nella originaria idea di territorio quale “insieme delle terre comprese nei confini di ciascuna città” (Digesto). Allargare la scala di riferimento dai mercati interni nazionali a quella quasi-continentale significa chiudere su scale più governabili di quella globale la gran parte dei cicli di produzione-consumo-rigenerazione. È il primo passo per ricomporre gli squilibri ambientali a una scala adeguata. Entro questa prospettiva le *bioregioni*, oggi trattate dalla gran parte della letteratura ecologista a un livello di scala locale o al più regionale, appaiono strumenti inadeguati alla ricomposizione e alla sostenibilità ambientale, sociale ed economica di processi di rigenerazione non riconducibili alla scala locale o regionale. Diverso è quanto, invece, emerge dalle tendenze, talvolta timide, di integrazione macro-regionale e, a scala superiore, “quasi continentale”, dove la capacità di creare sinergie più ampie e di cooperare offre reali margini di iniziativa e di chiusura di molti cicli trasformazione-consumo-rigenerazione del capitale naturale.

2. La seconda questione che pone la problematica della sostenibilità ambientale è relativa al “delinking”, ovvero alla dissociazione tra benessere e crescita economica, produzio-

ne, utilizzo di risorse prime per creare manufatti (Kuhndt 2005). Non solo si pone il problema di un maggiore incremento della produttività ma anche di un differente uso delle tecnologie e delle infrastrutture in modo da delineare un disaccoppiamento del benessere dal consumo del territorio, un *delinking* territoriale, inteso come maggiore quantità di flussi di informazioni, merci e persone, associate a un minor consumo del suolo e minor consumo energetico.

L'uso estensivo della risorsa suolo per nuovi insediamenti e per nuove infrastrutture, ha determinato sia una forte erosione degli spazi ineditati (con sempre più evidenti conseguenze sull'ecosistema), sia aumenti più che proporzionali nei costi delle infrastrutture e dei servizi pubblici, nell'utilizzo del mezzo di trasporto privato e quindi nell'inquinamento ambientale nelle sue varie forme. A tal proposito, sembra di particolare interesse il rapporto tra sviluppo della logistica e territorio (Boscacci 2004). La logistica, se da un lato assume un ruolo sempre più importante per minimizzare i vincoli di spazio e tempo aumentando l'efficienza delle imprese, dall'altro può ottimizzare e limitare anche la diffusione sul territorio delle infrastrutture di trasporto e ridurre il suolo edificato, può cioè aumentare la capacità di flusso diminuendo i fattori necessari di terreno e di energia e può, infine, aumentare la smaterializzazione dei prodotti e la capacità di recupero e di riciclaggio degli stessi. Su tutto questo l'IRES sta lavorando (Bargero, Ferlaino 2004) e intende lavorare in futuro prefigurando per il Piemonte una ricca e articolata rete di scambi e adeguate infrastrutture, nonché una logistica particolarmente attenta al *delinking* produttivo e territoriale, in modo da tutelare e recuperare ampie porzioni di territorio (Ferlaino, Lami 2009).

3. Connessa con questa problematica è l'ampia tematica del paesaggio. La difesa del territorio implica una modificazione profonda della cultura sia dell'*insider*, che usa e modella il ter-

ritorio, che dell'*outsider*, che lo osserva e, al più, ne trae un beneficio momentaneo. La difesa del territorio passa per il "desiderio del territorio": "l'immagine del paesaggio è il paesaggio del territorio rimasto desiderio" (Raffestin 2005). Qui si apre una problematica che diverrà sempre più importante con l'emergere della crisi ambientale e che concerne la responsabilità sia dell'*insider* che dell'*outsider* nella difesa del territorio. È una modificazione profonda della cultura dell'uso del territorio che implica attenzione, rispetto, buongoverno. Non è un caso che l'allegoria del Buon Governo, di Ambrogio Lorenzetti, sia un paesaggio, cioè l'equilibrio tra l'uso del territorio e la sua conservazione, tra la trasformazione del capitale naturale, il suo consumo e la sua rigenerazione. La problematica del paesaggio e della difesa del territorio rimanda necessariamente al buongoverno e alla questione, ormai divenuta imprescindibile, della responsabilità: per superare la crisi c'è "bisogno di responsabilità". È un nuovo fronte che investe gli studi sociali, territoriali, delle politiche, dei settori produttivi.

4. Infine la problematica dell'innovazione di tecniche, di tecnologie, di materiali e di prodotti quale necessaria risposta alla crisi, "*distruzione creatrice*" che riapre nuove possibilità di sviluppo, questa volta realmente sostenibili. L'apertura di un nuovo ciclo economico richiede innovazioni ancora al di là da venire ma in primo luogo richiede l'apertura di un processo di "distruzione" che alimenti nuovi bisogni di naturalità e di minori consumi energetici, materiali, del suolo. Uscire da una logica keynesiana è l'aspetto più difficile per superare questa crisi ma è anche il punto veramente problematico. I vincoli ambientali costituiscono una premessa per il cambiamento del modello di crescita attuale, da tempo alimentato dall'incentivazione della domanda, ma per ripartire occorre una modificazione di ottica che privilegi la durabilità dei prodotti, la loro possibilità di riuso e riciclo, l'implementazione delle tecnologie ecologiche. Tutto ciò non ha nul-

la di propulsivo ma è la “distruzione” necessaria all’implementazione di nuovi bisogni, di nuove merci. E tali merci non possono che essere astratte, formative. La rivoluzione richiesta è questa: dalla società dei consumi alla società della conoscenza. Ciò richiede da un lato il passaggio da una economia del benessere a una “ecological economics”, dall’altro una modificazione profonda della sfera dei bisogni e dei comportamenti conseguibile solo attraverso un “grande balzo formativo” della popolazione (un fronte su cui l’Italia e il Piemonte sono piuttosto indietro rispetto ad altre regioni europee) e strumenti in grado di misurare e immettere nella contabilità le esternalità ambientali, di dispiegare nuovi comportamenti, valori, bisogni. All’interno di questo processo formativo del capitale sociale, di smaterializzazione dei beni, di astrattizzazione dei consumi e dei bisogni, un ruolo di primo piano è dato dall’etica (rispetto delle norme, trasparenza, ecc.), oramai riconosciuta come un vantaggio competitivo dei territori e del “fare impresa” (soprattutto per l’Italia). Su questo l’IRES si sta impegnando, ad esempio, attraverso la proposizione di nuovi strumenti contabili, di bilancio ambientale e sociale.

I meccanismi di crescita tradizionali sembrano non più sostenibili, sia per l’eccessivo prelievo che gli Stati già attuano per le politiche di *welfare*, sia per i vincoli posti agli Stati “motori” dal loro indebitamento, sia, infine, per l’emergere di punti di rottura, o comunque di processi sempre più instabili e insostenibili dell’ambiente e della rigenerazione del capitale naturale alla scala globale. L’IRES può aiutare a leggere, a capire, a interpretare questo quadro complesso che ricade sul livello regionale modificandone processualità e determinanti. Si apre un periodo di riflessioni attente, di percorsi mirati di ricerca che richiedono sguardi più ampi del recente passato. L’IRES ha gli strumenti per cominciare questo nuovo cammino, deve trovare il coraggio per intraprenderlo.

Bibliografia

Ricerche IRES

- Bertuglia C.S., Bodrato G., Bonazzi G. (1966), *Linee per l'organizzazione del territorio della regione*. Torino: IRES (Studi dell'IRES per il piano di sviluppo del Piemonte; 19)
- Bertuglia C.S., Bodrato G., Detragiache A. (1976), *Linee di piano territoriale per il comprensorio di Torino*. Torino: IRES
- Bertuglia C.S., Leopardi G. (1978), *Un modello dinamico di interazione spaziale*. Torino: IRES (Working papers; 14)
- Bertuglia C.S., Occelli S., Rabino G.A. (1981), *Un modello urbano a larga scala per l'area metropolitana di Torino*. Torino: IRES (Working papers; 1)
- IRES (1983), *Relazione sulla situazione socioeconomica territoriale del Piemonte 1983*. Torino: IRES
- Bertuglia C.S., Occelli S., Rabino G.A., Salomone C., Tadei R. (1983), *Dinamiche spaziali dell'area metropolitana di Torino negli ultimi tre decenni*. Torino: IRES (Working papers; 22)
- La Bella A. (1986), *Rassegna critica dei metodi per l'individuazione dei mercati locali del lavoro*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 37)
- Bertuglia C.S., Gallino T., Rabino G.A. (1986), *Le aree di pendolarità in Piemonte al censimento 1981: un'analisi disaggregata per settori e figure professionali*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 38)
- Gualco I., Occelli S., Salomone C., Tadei R. (1987), *Studio sul sistema urbano di Torino*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 45)
- IRES (1990), *Quadro socioeconomico del Verbano-Cusio-Ossola*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 58)
- Dematteis G., Ferlaino F. (1991), *Le aree metropolitane tra specificità e complementarietà: il caso italiano alla luce della legge n.142/1990*. Torino: IRES (Dibattiti; 2)

- Occelli S., Gallino T., Ducato M., Migliore M.C. (1991), *Studio preliminare per la delimitazione dell'area metropolitana di Torino*. Torino: IRES (Working papers; 98)
- Ferlaino F., Gualco I., Lanzetti R. (1993), *Determinazione dei distretti industriali in Piemonte*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 66)
- Cogno R., Maggi M., Piperno S., Varbella L. (1992), *La frammentazione comunale e le politiche di razionalizzazione amministrativa: una proposta metodologica*. Torino: IRES
- Ferlaino F. (1993), *La macro-regione delle Alpi Occidentali: complementarità, differenze e prospettive*. Torino: IRES (Attività di osservatorio; 31)
- Abburà L., Bova A., Ferlaino F., Gallino T., Occelli S. (1995-2001), *Il contributo dell'IRES alla definizione dei Bacini Provinciali per l'Impiego del Piemonte (d.gls. 469/97)*, www.partizioni.it
- Ferlaino F., Mazzoccoli A. (1995), *La geografia amministrativa della Regione Piemonte: partizioni, sottoinsiemi e reti territoriali*. Torino: IRES (StrumentIRES; 2)
- Ferlaino F., Gualco I., Lanzetti R. (1996), *Determinazione dei distretti industriali di p.m.i. in Piemonte: aggiornamento al 1991 (art. 36, legge 317/91). Applicazione degli indirizzi e dei parametri definiti dal decreto 21 aprile 1993*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 81)
- Buran P., Aimone S., Ferlaino F., Migliore M.C. (1998), *Le misure della marginalità: i fattori del disagio territoriale delle aree montane piemontesi*. Torino: IRES (Working papers; 121)
- Ferlaino F. (1999), *Atlante geografico-amministrativo della Regione Piemonte*. Torino: IRES
- Balcer G., Ferlaino F., Lanzetti R. (1999), *Multinazionali in Piemonte: fattori localizzativi, strategie di investimento e impatto regionale*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 89)
- Ferlaino F., Rota F.S. (2004), *Benchmarking dell'offerta di trasporto delle regioni dello spazio alpino. Il ruolo della Regione Piemonte*. Torino: IRES (Quaderni d'Europa; 1)

- Bargero C., Ferlaino F. (2004), *Logistica territoriale integrata: il ruolo del Piemonte. Synthèse du rapport sectoriel*. Torino: IRES (Quaderni d'Europa; 2)
- Ferlaino F., Rota F.S. (2004), *Benchmarking dell'offerta di trasporto delle regioni del Mediterraneo occidentale. Il ruolo della Regione Piemonte. Synthèse du Rapport*. Torino: IRES (Quaderni d'Europa; 4)
- Ferlaino F., Rota F.S., Scalzotto L. (2008), *Analisi della marginalità dei piccoli comuni del Piemonte. Legge regionale n.15 del 29 giugno 2007 (B.U. 5 luglio 2007, n. 27) "Misure di sostegno a favore dei piccoli Comuni del Piemonte"*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 220).
- Buran P., Ferlaino F., Lami I.M. (2008), *Terzo rapporto triennale sugli scenari evolutivi del Piemonte. La collocazione del nord-ovest nel contesto europeo*. Torino: IRES (IRES-Scenari; 2008/15)
- Aimone S., Crivello S., Ferlaino F., Crescimanno A. (2009), *Indagine conoscitiva per la qualificazione e la caratterizzazione delle borgate montane piemontesi (Azione A della Misura 322 del Programma di Sviluppo Rurale 2007-2013 della Regione Piemonte)*. Torino: IRES (Contributi di Ricerca; 230)

Altri riferimenti bibliografici

- Wilson A.G. (1970), *Entropy in Urban and Regional Modelling*. Londra: Pion
- Shannon C.E., Weaver N. (1971), *Teoria matematica delle comunicazioni*. Milano: Etas Libri (orig. 1954)
- Lowry I.S. (1972), *Modello di una metropoli*. Napoli: Guida (orig. 1964, *A Model of a Metropolis*)
- Berry B.J.L. (1976), *The Counter-urbanization Process: Urban American since 1970*, in Berry B.J.L. (a cura di), *Urban and Counter-urbanization*. New York, Londra: Sage
- Bagnasco A. (1977), *La problematica territoriale dello sviluppo italiano*. Bologna: il Mulino
- Boudeville R.J. (1977), *Lo spazio e i poli di sviluppo*. Milano: Franco Angeli

- Becattini G. (1979), *Dal “settore” industriale al “distretto” industriale. Alcune considerazioni sull’unità di indagine dell’economia industriale*, in “Rivista di economia e politica industriale”, n. 1
- Dematteis G. (1983), *Deconcentrazione urbana, crescita periferica e ripopolamento d’aree marginali, il caso dell’Italia*, in Cencini C., G. Dematteis, B. Menegatti (a cura di), *l’Italia emergente*. Milano: Franco Angeli
- ISTAT-IRPET (1989), *I mercati locali del lavoro in Italia*. Milano: Franco Angeli
- Dematteis G. (1990), *Modelli urbani a rete. Considerazioni preliminari* in Curti F., Diappi L. (a cura di), *Gerarchie e reti di città*. Milano: Franco Angeli
- Dematteis G. (1995), *Progetto implicito*. Milano: Franco Angeli
- Badie B. (1996), *La fine dei territori*. Trieste: Asterios
- ISTAT (1998), *Primo atlante di geografia amministrativa. 1° gennaio 1997*. Roma: ISTAT
- Barman Z. (1999), *La società dell’incertezza*. Bologna: il Mulino
- Storper M. (2003), *Tecnologia, strategie aziendali e ordine territoriale*, in Dematteis G., Ferlaino F. (a cura di), *Il Mondo e i luoghi: geografie delle identità e del cambiamento*. Torino: IRES
- Boscacci F. (a cura di) (2004), *La nuova logistica*. Milano: Egea
- Kuhndt M. (2005), *Teoria e pratica del delinking del “benessere” dall’uso della natura*: MFA; MIPS; REA in Ferlaino F. (a cura di), *La sostenibilità ambientale del territorio*, Torino: UTET Libreria
- Raffestin C. (2005), *Dalla nostalgia del territorio al desiderio di paesaggio, elementi per una teoria del paesaggio*. Firenze: Alinea
- Krugman P. (2008), *La coscienza di un liberal*. Bari-Roma: Laterza
- Billari F.C., Dalla Zuanna G. (2008), *La rivoluzione nella culla. Il declino che non c’è*. Milano: Egea, Università Bocconi Editore

- Ferlaino F., Lami I.M. (2009), *Delinking territoriale: dalla crescita economica allo sviluppo sostenibile*, in D. Bossi, F. Ferlaino (a cura di), *Crescita e sviluppo regionale: strumenti, sistemi, azioni*. Milano: Franco Angeli
- Ferlaino F., Molinari P. (2009), *Neofederalismo, neoregionalismo e intercomunalità. Geografia amministrativa dell'Italia e dell'Europa*. Bologna: il Mulino

Capitolo 10

Gli studi ambientali

Marco Bagliani, Maurizio Maggi

Il presente contributo offre una breve rassegna critica degli studi dell'IRES in campo ambientale. Tale analisi, che prende in considerazione l'intero arco di vita dell'Istituto, si concentra soprattutto su due intervalli temporali, per l'interesse delle riflessioni che sono state sviluppate: il periodo a cavallo tra gli anni ottanta-novanta e l'ultimo decennio. Si tratta di due fasi che è possibile distinguere in modo abbastanza netto, connotate da concezioni e rappresentazioni dell'ambiente differenti e dall'applicazione di chiavi di lettura diverse. Negli anni più recenti, temi emergenti come l'interesse per l'ambiente in quanto contesto sistemico foriero di opportunità per il territorio e imprescindibilmente legato alla "qualità della vita" prospettabile per il Piemonte, le questioni energetiche, la nascente disciplina della contabilità ambientale e il promettente filone degli ecomusei, costituiscono nuovi significativi campi d'indagine per gli studi ambientali dell'Istituto.

Introduzione

Leggendo sinotticamente le riflessioni proposte negli anni dall'IRES emerge una progressiva evoluzione delle modalità di pensare all'ambiente, di descriverlo e analizzarlo. Si assiste a un graduale spostamento del "baricentro" dell'analisi: l'ambiente da "oggetto" problematico dell'indagine acquista progressiva dignità; se nei primi studi è visto sostanzialmente come problema da risolvere, le riflessioni più recenti ne colgono anche la dimensione di opportunità da sfruttare. Quelle che un tempo erano avvertite come "emergenze ecologiche" da trattare localmente, vengono, in anni successivi, lette come "problematiche ambientali", da gestire in modo più sistematico, attraverso metodologie e indicatori appro-

priati, fino a evolvere nella più recente riflessione sul concetto di sviluppo sostenibile, che induce ad approcci interdisciplinari e impone di dilatare le scale spaziali prese in considerazione.

Le riflessioni sull'ambiente sviluppate dall'IRES sono caratterizzate da una chiara connotazione dell'oggetto di studio, dalla facile individuazione delle analisi in cui è trattata e dalla veloce evoluzione che hanno avuto nei decenni interessati dalla nostra rassegna: in questo senso si prestano bene per essere, a loro volta, utilizzate come oggetto di studio, per abbozzare un primo tentativo di lettura critica, di meta-riflessione, tesa ad analizzare come l'IRES abbia sviluppato le proprie ricerche, in quale misura sia riuscito a stare al passo, da un lato con i nuovi problemi e le nuove domande di conoscenza in campo ambientale che, prepotentemente, si affacciavano sulla scena e, dall'altro lato, con le nuove teorie e i nuovi saperi che, proprio in questi campi, si sono rapidamente sviluppati negli ultimi decenni. La domanda di ricerca che accompagna questa breve rassegna dei lavori dell'IRES, fa quindi riferimento a come l'Istituto e i suoi ricercatori si siano rapportati, scientificamente parlando, con il contesto esterno. Una rilettura critica che può essere un utile caso studio, quasi una "cartina di tornasole" del livello di ricettività dell'IRES rispetto alle nuove idee provenienti dall'attuale panorama della ricerca e, al contempo, della propensione dell'IRES verso una produzione scientifica originale e innovativa, capace di confrontarsi a livello nazionale e internazionale. L'analisi critica qui presentata ha come sfondo il dibattito internazionale sui temi territoriali e ambientali, che si connota per la presenza di due filoni che caratterizzano lo studio del territorio nelle sue valenze ambientali: l'approccio maggiormente incentrato sugli aspetti sociali e culturali e quello più focalizzato sugli aspetti tecnico-fisici, come ad esempio i flussi energetici e di materia. Anche all'interno della rifles-

sione sviluppata dall'IRES è possibile rinvenire, con fasi alterne, queste due direzioni d'indagine, di cui si cercherà brevemente di evidenziare le diverse fasi temporali e i differenti contributi.

Come per altri capitoli del volume, anche in questo caso la lettura critica non è stata pensata all'insegna dell'esaustività, quanto piuttosto della rappresentatività: si è infatti preferito dedicare spazio alla descrizione e al commento di un numero ristretto di studi dell'IRES, significativi dei diversi periodi, piuttosto che sacrificare la riflessione per fare posto a una analisi completa, talvolta ripetitiva, di tutte le pubblicazioni IRES su questo tema.

Il contesto: il dibattito internazionale sui temi territoriali e ambientali

A partire dagli anni ottanta si originano e acquistano progressiva importanza diversi filoni di riflessione critica rispetto al concetto di sviluppo, in precedenza visto sostanzialmente come assimilabile a una continua e inarrestabile crescita economica, strutturata per fasi successive, tanto alla grande scala che a livello regionale. All'interno di questo variegato panorama segnaliamo qui due linee di indagine: le riflessioni sullo sviluppo locale e quelle sullo sviluppo sostenibile che, attraverso percorsi diversi, hanno mostrato la presenza di dinamiche di sviluppo anche molto differenti e, soprattutto, hanno riconosciuto e sottolineato l'importanza essenziale delle categorie di territorio e di ambiente.

A partire dagli anni ottanta nasce e prende corpo un insieme di riflessioni teoriche e di studi empirici, che pur non creando una teoria unica e coesa, hanno dato vita a una visione critica dello sviluppo economico che ha evidenziato l'importanza della scala locale nei processi di sviluppo. Lo sviluppo territoriale viene inteso come un processo di interazione tra soggetti locali per la valorizzazione di risorse territoriali di ti-

po sia materiale sia immateriale. In questi approcci il territorio locale non si identifica solamente con l'area geografica inclusa nei confini amministrativi di pertinenza e neppure deriva in modo esclusivo dalle caratteristiche fisiche, ecologiche e socioeconomiche ivi presenti (come ad esempio la localizzazione di risorse naturali, ecosistemi, infrastrutture, funzioni produttive, ecc.). Grande importanza è infatti rivestita sia dalle relazioni presenti tra gli attori locali e tra essi e i sistemi di attori sovra locali, sia da quell'insieme di fattori materiali e immateriali, specifici del luogo e difficilmente riproducibili nel breve periodo, che è noto col nome di milieu locale, che comprende anche quegli aspetti culturali, conoscitivi, produttivi, quell'insieme di competenze e di pratiche che, nel corso del tempo si sono progressivamente "depositate" localmente, diventando una caratteristica tipica di quel territorio.

La seconda delle linee di riflessione critica sopra citate ha origine già alla fine degli anni sessanta, ma è soprattutto con il Rapporto Brundtland (1987) e la Conferenza di Rio (1992) che si diffondono e acquistano importanza le idee di sviluppo sostenibile e di sostenibilità ambientale. Si tratta di concetti che sono all'origine di numerose accezioni teoriche e declinazioni pratiche, talvolta anche in contrasto tra loro, che pur tuttavia convergono nel fare emergere la centralità della dimensione ambientale, anche per quanto concerne le problematiche della competitività, dello sviluppo economico e, più in generale, dello sviluppo di un territorio. L'approfondirsi degli studi ambientali, consente, in quegli stessi anni, di mettere in luce proprietà e dinamiche prima ignorate (Lovelock 1979; Odum 1996). Si tratta della scoperta di dinamiche non lineari che caratterizzano gli ecosistemi, della decifrazione dei complessi sistemi di reti e di retroazioni che creano innumerevoli connessioni tra territori e scale diverse, dell'identificazione di proprietà emergenti che questi sistemi complessi esi-

biscono (proprietà di controllo e regolazione non solo dei propri parametri interni ma anche di parte di quelli esterni). È una sorta di rivoluzione copernicana che rovescia schemi interpretativi e modi di pensare riferiti alla componente naturale. L'ambiente, considerato in precedenza alla stregua di un mero supporto passivo, da cui l'azione umana estrae risorse e in cui riversa emissioni ed esternalità, diventa il nuovo protagonista: un insieme di ecosistemi in rete, sia a livello locale sia a scala globale, che attivamente fornisce quelli che, in linguaggio tecnico, vengono chiamati i "servizi ecologici", che vanno dalla creazione di biomassa all'impollinazione, dalla regolazione dell'ossigeno nell'atmosfera al controllo del ciclo dell'acqua, e così via (de Groot, Wilson, Boumans 2002), rendendo di fatto possibile la vita degli esseri umani – e di molte altre specie – su questo pianeta.

Dall'intrecciarsi dei diversi filoni di riflessione sullo sviluppo locale e sulla sostenibilità ambientale, prende forma una chiave di lettura territoriale che vede il territorio come sistema complesso, in cui sono presenti dinamiche di auto-organizzazione e di auto-rappresentazione, dotato di risorse locali materiali e immateriali, contraddistinto da reti "lunghe" socioeconomiche ed ecologiche che lo connettono alla scala globale, caratterizzato dalla capacità di reagire agli stimoli esterni attraverso dinamiche autonome, tipiche di una "macchina non banale" (von Foerster 1985; Turco 1988; Vallega 1995; Volk 2001).

Gli anni ottanta-novanta

Il precedente volume del trentennale richiamava gli studi condotti dall'IRES in campo ambientale negli anni sessanta e sottolineava come l'IRES avesse sostanzialmente chiuso quel filone di studio per mancanza di risorse interne a fine anni settanta. Nella parte finale del capitolo si accennava a una ripresa di studi nella seconda metà degli anni ottanta.

Mentre il primo filone era basato sull'ipotesi "prevenire è meglio che curare", quello iniziato a metà anni ottanta era più direttamente funzionale alla progettazione regionale (parchi naturali soprattutto) e sostanzialmente inquadrato nel concetto di qualità della vita.

A metà anni ottanta, anche a seguito di una fortunata politica di creazione di aree protette, per lungo tempo indicate come una buona pratica a livello nazionale, esistevano in Piemonte consistenti aspettative sui parchi come soggetti in grado di mettere in atto politiche integrate di sviluppo locale, ossia politiche che non si limitassero alla protezione passiva di aree di particolare pregio, ma capaci di attuare iniziative più ampie e in grado di incidere attivamente sull'uso del territorio. I possibili mezzi andavano dalla educazione ambientale e dall'attività con le scuole alla promozione di nuove attività economiche in stretta cooperazione con le amministrazioni locali.

Si stava infatti facendo strada all'epoca una visione dell'ambiente naturale come un contesto sistemico, nel quale le eccellenze ambientali erano dinamicamente collegate al background complessivo e al quadro di vita in genere, in modo tale che conservare le prime senza una riforma generale del secondo sarebbe stato poco efficace.

La costruzione di indicatori di qualità della vita che incorporavano aspetti ambientali è stato il primo segno visibile di questa nuova fase di ricerca (Brosio, Maggi 1986).

La costruzione di indicatori ambientali fu accolta favorevolmente da parte dell'amministrazione regionale, interessata a monitorare i progressi di alcune politiche, anche in questo caso di avanguardia se rapportate ai tempi, come la costruzione di una estesa rete di depurazione delle acque reflue. I responsabili delle politiche ambientali regionali erano tuttavia più interessati a costruire un apparato di misura quantitativo della qualità delle acque superficiali, in grado di fornire

indicazioni puntuali sulla violazione delle norme o sul verificarsi di casi di concentrazioni estreme di inquinamento. Per qualche tempo fu sperimentato anche un sistema di rilevazione basato su bio-indicatori, in grado quindi di leggere i risultati finali dei processi locali di uso delle risorse più che di individuare i singoli abusi. Questo approccio, maggiormente funzionale a una visione sistemica dell'ambiente, fu presto abbandonato e questo comportò per l'IRES la necessità di concentrarsi sul fronte parchi naturali.

In questo campo si registrarono significative divergenze fra la visione dell'IRES e degli amministratori regionali da un lato e di una significativa parte dei responsabili locali dei parchi dall'altro. Questi ultimi dovevano peraltro confrontarsi con amministrazioni locali oscillanti, salvo rari casi, fra l'ostilità e l'indifferenza nei confronti delle aree protette. Le ipotesi che di fatto si confrontavano in quegli anni erano riassumibili nei parchi come strumento di protezione e di educazione mirata e nei parchi come servizio pubblico. Sulla prima ipotesi convergevano sia atteggiamenti conservatori sia le preoccupazioni di chi vedeva nel richiamo al ruolo del mercato e alle economie legate all'ambiente un pericoloso "cavallo di Troia" in grado di minacciare i risultati raggiunti¹. La seconda ipotesi si presentava come innovatrice e sottolineava le opportunità economiche offerte dalla vendita dei servizi al pubblico da parte dei parchi, nonché al loro ruolo come attivatori di incoming turistico. Si trattava di un atteggiamento del tutto analogo a quello che poco dopo sarebbe stato applicato anche ai musei e che avrebbe visto una speculare contrapposizione fra i "conservatori" dei beni culturali, interessati a difendere i singoli beni dagli intenti lucra-

¹ Emblematico il caso all'epoca molto citato della parabola dei parchi statali americani, ridotti in molti casi a trasformare aree verdi in parcheggi a pagamento per far fronte ai tagli di bilancio.

tivi e gli “innovatori”, interessati a consolidare il ruolo dei musei come “vetrine della cultura”, ovviamente da ammodernare in quanto ritenute, come tali, inadeguate al ruolo. Che questo ruolo di vetrine, sia nel campo culturale sia in quello ambientale, fosse superato dai tempi, non veniva messo in discussione se non da limitate élite intellettuali. All’epoca, perlomeno sul fronte dei parchi, vi fu coincidenza quasi totale fra IRES e responsabili regionali (Maggi 1995). Le difficoltà si incontrarono, come già richiamato, a livello locale. L’ultima importante attività di ricerca in questo campo fu indirizzata a individuare possibili iniziative utili a favorire una maggiore integrazione dei parchi nei confronti dell’economia e della società locale di appartenenza². Fra le iniziative suggerite in questa prospettiva, venivano particolarmente sottolineate le opportunità offerte dagli ecomusei (Maggi 1995). Se i parchi facevano sostanzialmente un passo indietro, nell’ipotesi di fungere da soggetti attivatori di nuove dinamiche di sviluppo locale, forse un attore nuovo ne faceva invece uno in avanti.

La nuova e più recente fase di interesse verso l’ambiente naturale da parte dell’IRES, si apre così all’insegna di una visione integrata: da un lato indicatori sistemici (contabilità ambientale e misura del capitale naturale) e dall’altro ricerca di soggetti a scala micro territoriale in grado di applicare sul terreno politiche di tipo integrato (ecomusei).

L’analisi ambientale dell’IRES a fine anni ottanta è quindi caratterizzata da elementi di innovazione ma anche, in un certo senso, da carenze.

Un importante impulso verrà pertanto dalla riflessione sull’ambiente come inquadrata nel concetto di qualità della vita. Si intravedono, non a caso, analogie con quanto affermato dalla Convenzione europea del paesaggio nel 2000: l’ambien-

² Significativamente, la ricerca, terminata nel 1995, non fu mai pubblicata.

te non come una dimensione puramente naturale e fisica della realtà, ma considerato anche nella sua dimensione sociale. Era innovativo anche sottolineare la necessità di interventi strutturali sui cicli di produzione e quindi sugli stili di vita e non semplicemente curativi delle patologie ambientali più evidenti (i capitoli della Relazione criticavano fin dal 1986 e 1987 quello che all'epoca si definiva approccio add-on: depuratori, marmitte catalitiche e simili).

Seguendo questa impostazione, l'IRES all'epoca fu piuttosto freddo a fronte di una tendenza presente in regione (per esempio abbastanza forte nell'Assessorato all'Ambiente) che assegnava grande enfasi al controllo quantitativo dei fenomeni legati al problema ambientale (centraline di monitoraggio dei corsi d'acqua). Questo veniva infatti ritenuto un passaggio propedeutico a una politica di depurazione (o eventualmente di repressione puntuale degli abusi ambientali). La visione IRES era invece più orientata a politiche che modificassero in modo strutturale il rapporto fra società e ambiente. Non era ancora pienamente presente all'epoca il nesso inscindibile con il campo della cultura, ma lo sarebbe stato presto. Già nel 1992 ricercatori legati all'IRES (Giorgio Brosio e Maurizio Maggi) proponevano di utilizzare alcune metodologie comuni in ambito ambientale per valutazioni in campo culturale (Brosio, Bobbio, Maggi 1994). Il seguente filone di studi sugli ecomusei, anche partendo da un'implicita ammissione del parziale fallimento dell'esperienza delle aree protette, avrebbe permesso di esplorare più a fondo quel tema.

Le Relazioni annuali dal 2000: il “rientro” del filone energetico e dei flussi di materia

Per meglio comprendere l'evoluzione che gli studi ambientali dell'IRES hanno avuto in quest'ultimo decennio è opportuno rivolgere l'attenzione anzitutto alle Relazioni Annuali e ini-

ziare analizzandone una del periodo precedente, per poi confrontarla con quelle di questi ultimi anni.

La Relazione del 1986 (IRES 1986) si presenta come particolarmente interessante, in quanto dedica un intero capitolo all'ambiente. Si tratta di una analisi corposa che inquadra la questione ambientale a partire da una trattazione teorica al passo con le riflessioni internazionali di quel periodo, e spiega un nutrito insieme di metodologie e indicatori. Lo studio passa in rassegna lo stato ambientale dei diversi comparti (aria, acque superficiali, acque sotterranee, suolo) secondo una divisione che si stava diffondendo già a quel tempo e che diventerà tipica delle relazioni sullo stato dell'ambiente, tanto da formare un vero e proprio "genere letterario". Lo studio è serio e deriva da una riflessione attenta, documentata e all'avanguardia, capace di attingere alla letteratura di quegli anni citando termini tecnici e autori tipici di quell'epoca³. A una lettura critica, attenta al piano della meta-riflessione proposto nell'introduzione, lo studio presenta una visione dell'ambiente tipica di quel periodo, caratterizzata da una concezione statica e passiva: la Relazione parla esplicitamente di "fenomeni di inquinamento" e di "esauribilità delle risorse naturali"⁴ e fa riferimento al concetto di "salvaguardia dell'ambiente". È quindi presente una definizione del problema e un primo cenno ai flussi interni delle risorse, che vengono però trattati con un livello di complessità molto diverso da quello che caratterizza i moderni sistemi di contabilità ambientale. Una natura vista quindi sostanzialmente come miniera, da cui attingere le risorse naturali (da cui il problema, posto in termini squisitamente antropocentrici, del-

³ Interessanti sono, ad esempio, gli utilizzi di termini quali *throughput*, oggi ampiamente assestato all'interno della contabilità ambientale e le citazioni di autori quali Quesnay, che si stavano riscoprendo in quel periodo nell'ambito della nascente economia ecologica.

⁴Ivi.

l'esauribilità delle risorse) e in cui riversare le emissioni (da cui il problema dell'inquinamento). Il centro dell'indagine è la regione e manca il riferimento ad altre scale. Le relazioni società-ambiente non vengono colte nella loro dimensione transcalare: non vi è menzione di scale spaziali differenti da quella locale, o della possibilità, per un territorio, di importare natura e quindi "sostenibilità" a scapito di altre regioni. Non si può comunque imputare tale mancanza agli autori, in quanto i nuovi riferimenti concettuali, in via di elaborazione proprio in quel periodo, si diffonderanno solo negli anni successivi.

A partire dal 2002 le tematiche ambientali vengono reintrodotti, con scadenza biennale, all'interno delle Relazioni Annuali. La Relazione del 2002 (IRES 2003), dedica una intera sezione a questi temi. Lo studio è redatto in stretta collaborazione con alcuni ricercatori dell'ARPA (Agenzia Regionale per la Protezione dell'Ambiente) Piemonte, ente regionale non presente negli anni ottanta, che esercita attività di controllo, supporto e consulenza nel campo della prevenzione e tutela ambientale. L'obiettivo del reinserimento del tema ambientale all'interno dell'analisi congiunturale dell'IRES non è quello di proporre uno studio esaustivo dello stato dell'ambiente, in funzione dei parametri tecnici tipici del monitoraggio, aspetto di appannaggio dell'ARPA, che viene già discusso nel Rapporto sullo stato dell'Ambiente che tale ente annualmente redige, bensì quello di fornire una visione più completa delle dinamiche che caratterizzano il territorio piemontese. L'ambiente quindi come elemento integrante della complessa realtà territoriale locale. In linea con questo obiettivo viene proposta una trattazione sintetica, rielaborata a partire da numerosi indicatori tecnici e ripensata in funzione delle dinamiche economiche e sociali che caratterizzano il Piemonte. Questa impostazione è presente fin dal titolo della sezione che recita: "Ambiente e sviluppo regionale", richiamando

l'intima connessione della dimensione ambientale con le più generali problematiche territoriali della regione.

Si tratta di un obiettivo interessante che, pur all'interno delle difficoltà causate dell'elemento di novità e dalla discontinuità rispetto alle edizioni precedenti, ha portato a un'impostazione decisamente differente rispetto alla trattazione della Relazione Annuale del 1986. L'orizzonte teorico di riferimento, esplicitamente citato, è rappresentato dalla riflessione sullo sviluppo sostenibile, che serve per discutere, in modo organico, la tematica del riscaldamento globale e del Protocollo di Kyoto e per introdurre e utilizzare alcuni indicatori di ecoefficienza. Emerge una marcata differenza rispetto all'impostazione di 16 anni prima: a un riferimento schematico alla semplice salvaguardia dell'ambiente, subentra l'ampio dibattito sulla sostenibilità, che consente di dare maggiore respiro alla trattazione, e di saldare le tematiche più strettamente ambientali alla più generale analisi di fattori economici e sociali, come ad esempio i consumi degli abitanti, gli andamenti produttivi dei diversi settori, le dinamiche che caratterizzano i trasporti. Questa impostazione viene sostanzialmente mantenuta nel biennio successivo con la Relazione del 2004 (IRES 2005), anch'essa caratterizzata da un capitolo dedicato all'ambiente.

Una ulteriore apertura alle tematiche ambientali si ha con la Relazione Annuale del 2006 (IRES 2007) che dedica una sezione all'analisi e alla discussione delle problematiche energetiche. Già nei rapporti precedenti del 2002 e 2004 il tema dell'energia era stato toccato, ma in questa pubblicazione esso entra con una dignità e una importanza decisamente maggiore. La questione energetica viene letta in stretto collegamento con gli aspetti ambientali, tanto da formare uno dei nodi strategici del contesto territoriale locale, anche se quest'ultimo aspetto verrà maggiormente approfondito solo con le pubblicazioni successive. In questo lavoro comunque i ri-

ferimenti al quadro concettuale della sostenibilità ambientale e a una visione non settoriale sono già presenti e vengono declinati con competenza, approfondite conoscenze tecniche settoriali e aperture e collegamenti al contesto energetico e ambientale internazionale.

Il capitolo, redatto con la collaborazione di esperti regionali, analizza il quadro energetico mondiale, andando a enunciare alcune delle principali sfide e delle possibili risposte. Fin dall'inizio appare chiara la stretta interrelazione esistente tra utilizzi energetici e pressioni ambientali esercitate. La trattazione tocca la tematica dell'effetto serra e del protocollo di Kyoto e sottolinea l'auspicabilità dell'utilizzo di fonti rinnovabili. Lo studio analizza inoltre la situazione italiana e quella piemontese, sia rispetto all'utilizzo di energia, sia rispetto alle diverse azioni e politiche messe in campo per cercare di rispondere, quanto più positivamente possibile, alle sfide precedentemente delineate. Lungo l'intera discussione vengono utilizzati indicatori tecnici e informazioni derivanti dall'attività regionale. Fa da sfondo alla trattazione il tema delle fonti energetiche rinnovabili, con particolare attenzione al fronte del risparmio e dell'efficienza energetica, un aspetto troppo spesso trascurato ma di vitale importanza.

La nascente disciplina della contabilità ambientale: cogliere la complessità degli ecosistemi
Gli anni a cavallo del millennio, come già si è brevemente accennato in precedenza, sono caratterizzati, a livello internazionale, dal fiorire di studi e ricerche volte a comprendere e descrivere la complessità delle relazioni tra gli esseri umani e la componente naturale. In questo periodo viene proposto e si diffonde, a partire soprattutto da un pionieristico gruppo di studiosi dell'Università di Vienna (Fischer-Kowalski 1998; Fischer-Kowalski, Haberl 1998), un quadro teorico

che fa riferimento, in modo metaforico, al concetto di metabolismo. L'ambiente non è più letto come un ente esterno, da studiare ed eventualmente da proteggere, "oggetto" inerte di analisi e monitoraggi, come avveniva nei decenni precedenti. Il focus si sposta sullo studio di tutto l'insieme delle relazioni tra le società e la componente ecologica. Tali relazioni si configurano in modo complesso perché ogni società è caratterizzata da prelievi di risorse, da reimmissioni di rifiuti, ma anche e soprattutto da numerose relazioni interne di lavorazione, trasporto, utilizzo parziale, accumulo, scambio, ecc. che sono parte integrante del "metabolismo" di quel sistema socioeconomico.

Su questo fronte l'IRES ha effettuato numerose ricerche che hanno contribuito a esplorare e approfondire questi nuovi strumenti di contabilità ambientale.

Tra i primi studi di questo nuovo approccio ricordiamo quello che ha focalizzato l'attenzione sul sistema di contabilità ambientale basato sul concetto di eMergia: i risultati dell'applicazione di questa metodologia al territorio regionale sono confluiti in un volume (Ferlino, Tiezzi 2001).

Negli anni successivi le sperimentazioni e gli studi dell'IRES divengono più approfonditi e organici, in quanto il ventaglio degli strumenti utilizzati si amplia progressivamente: alle prime analisi sull'eMergia si affiancano sistemi di contabilità differenti, tra loro complementari come l'Ecological Footprint Accounting, la Material Flow Analysis, l'Energy Flow Analysis.

In questa direzione si muove il volume sull'ambiente della Relazione di Scenario 2004 (Bagliani 2004) che, oltre a dedicare ampio spazio alla descrizione dello stato ambientale regionale e all'analisi dei diversi impatti ed emergenze ecologiche attraverso indicatori "classici", propone una trattazione centrata sull'esame della dotazione di capitale naturale e degli utilizzi di servizi ecologici della Regione Piemonte. Si

tratta di uno studio ispirato alla più recente letteratura europea e mondiale, che si configura come pionieristico all'interno del contesto italiano, in parziale ritardo rispetto a queste tematiche.

All'interno di questo filone di studi l'IRES propone, dal 2000 in avanti, numerosi contributi che alternano approfondimenti teorici e nuove proposte metodologiche all'applicazione di tali formalismi al territorio regionale.

Tra gli altri menzioniamo due volumi dell'Istituto (Ferlaino 2005; Bagliani, Ferlaino, Martini 2005)⁵ che, tra i primi in Italia, contribuiscono alla diffusione della nascente disciplina della contabilità ambientale e al suo progressivo utilizzo rispetto all'ambito degli studi geografici e territoriali.

Due casi emblematici di applicazione degli strumenti della contabilità ambientale all'analisi di contesti territoriali e produttivi piemontesi sono rinvenibili nelle ricerche commissionate dalla Regione Piemonte e svolte dall'IRES sulla produzione zootecnica relativa all'allevamento di bovini di razza piemontese e sulla valutazione degli impatti dell'edilizia residenziale. I risultati di questi studi sono pubblicati a cura della Regione Piemonte (Bagliani, Carechino, Martini 2005; Contu et al. 2005).

A seguito del passaggio di competenze in materia di energia, dallo Stato alle regioni, iniziato nel 1998 con il decreto legislativo n. 112/1998 (Bassanini) e proseguito con la riforma del titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3), anche le tematiche energetiche diventano oggetto di riflessione da parte degli enti regionali. L'IRES, con la Relazione di Scenario 2007 (IRES 2007) e quella Annuale 2008 (IRES 2009), focalizza la propria attenzione sul tema dell'energia attraverso trattazioni maggiormente territoriali,

⁵La ricerca esposta in questo scritto è il risultato della partecipazione dell'IRES alla ricerca Interreg Mars (Monitoring Alpine Region Sustainability).

tese a mettere in relazione le problematiche energetiche con il contesto regionale e con le dinamiche di sviluppo locale. La Relazione di Scenario 2007 dedica un intero volume, il quinto, a questo tema, centrando l'interesse soprattutto sulle energie rinnovabili, di cui si esaminano criticamente opportunità e limiti rispetto al territorio piemontese. Una parte importante dello studio è dedicata all'esame delle politiche regionali nel campo delle fonti rinnovabili, con particolare attenzione verso i Programmi Territoriali Integrati, strumenti innovativi di governance, promossi dalla Regione Piemonte e indirizzati ad attivare processi di sviluppo locale, attraverso la valorizzazione endogena delle risorse locali, sia di tipo materiale (tra cui, ad esempio, alcuni tipi di risorse energetiche rinnovabili presenti localmente) sia immateriali (ad esempio, le reti di relazione tra i diversi soggetti locali). L'analisi prende in considerazione alcuni fattori che sono stati ritenuti cruciali per l'effettiva efficacia di tali Programmi Territoriali Integrati: l'integrazione orizzontale, che riguarda la coerenza interna dei programmi e con programmi contigui e l'integrazione verticale, che attiene alla capacità di mettersi in relazione con le scale sovraordinate.

La Relazione Annuale 2008, redatta in stretto rapporto e come ideale prosecuzione della Relazione di Scenario 2007, indaga con maggiore rilievo il tema delle vocazioni energetiche territoriali, centrale rispetto alle nuove scelte che si profilano per rendere il sistema energetico del Piemonte maggiormente sostenibile. Lo studio affronta criticamente la questione declinandola su tre piani d'indagine complementari che riguardano l'approfondimento del concetto teorico di vocazione territoriale; l'analisi dei livelli inerenti l'organizzazione territoriale e il ruolo giocato dagli attori locali e dalle loro rappresentazioni delle potenzialità del territorio dal punto di vista dello sfruttamento delle fonti rinnovabili.

Il filone culturale e lo sviluppo in ambito locale

Nel 1995 la Regione Piemonte approva una nuova legge sugli ecomusei. Il provvedimento nasce sulla scorta della conoscenza di alcuni amministratori piemontesi delle fortunate esperienze d'oltralpe, ma anche a fronte di una domanda interna cui né la legislazione sui parchi né quella sulla cultura sanno trovare risposte. Esiste infatti un patrimonio culturale, che sarà poi definito sempre più abitualmente "patrimonio locale" che, in quanto non catalogato e spesso neppure catalogabile, sfugge al dominio delle sovrintendenze ma non rientra neppure in quello degli assessorati all'ambiente e alla cultura. Assai innovativa per i tempi, la legge rimane inapplicata in una prima fase, fino al 1998 quando (a seguito di una modifica) entrano in campo i comuni, finalmente riconosciuti come soggetti abilitati a gestire formalmente gli ecomusei.

Il periodo fra il 2000 e il 2003 registra una intensa cooperazione fra IRES e regione, con la creazione del "Laboratorio ecomusei", una struttura di back office specializzata, fra l'altro, nell'offrire assistenza sul campo alle nascenti iniziative ecomuseali. La rapida crescita che si registra in Piemonte e in tutta Italia in quegli anni e l'importanza che viene assumendo la cooperazione fra ecomusei come strumento formativo, suggeriscono l'opportunità di una strutturazione a livello nazionale. Dopo il 2003 l'interesse dell'Istituto, anche per evitare cortocircuiti con l'attività regionale, si diversifica sotto tre diversi profili. Innanzitutto viene privilegiato l'aspetto della ricerca, lasciando alla regione quello dell'organizzazione e promozione di attività di policy vere e proprie. In questo senso, l'IRES cerca di operare assumendo in modo conseguente e convinto il passaggio da una economia resource based a una economia knowledge based. Questo comporta diverse conseguenze quando viene applicato al metodo di lavoro, una delle quali è che se è necessario far parte di reti informative, occorre seguire una logica non solo di ricerca sulle reti ma nelle reti

(osservatore coinvolto). La promozione e la partecipazione a reti di conoscenza e di scambio di pratiche innovative, diventa così un punto qualificante della nuova fase dell'impegno IRES nel campo della cultura locale.

Inoltre viene assunta una diversa prospettiva nell'approccio alla cultura locale, privilegiando il tema del paesaggio. Infine, sul tema specifico degli ecomusei, anche per presidiare una situazione di eccellenza raggiunta nel campo, viene scelta una diversa scala (quella europea). La nascita della comunità di pratica "Mondi Locali" rappresenta sicuramente il risultato più emblematico di questo impegno.

Oggi, le prospettive offerte dall'adozione della Convenzione Europea del Paesaggio nella legislazione nazionale (2006) e in generale dal largo interesse delle amministrazioni regionali su questo tema, rendono possibile l'applicazione di molte delle conoscenze acquisite negli anni appena trascorsi. In particolare, la promozione di attività formative nel campo del paesaggio come pure la creazione di consapevolezza dell'importanza della diversità paesaggistica e la partecipazione dei cittadini nelle scelte conseguenti, o ancora il coinvolgimento dei residenti nella definizione di obiettivi e risultati paesaggistici, chiamano in causa ecomusei, osservatori del paesaggio, gruppi culturali locali e, in generale, un vasto panorama di soggetti interessati alla tutela attiva della diversità dei territori.

Conclusioni

La riflessione dell'IRES sulle tematiche ambientali si presenta, almeno alla luce della breve analisi critica svolta dal presente contributo, come un percorso di studio e approfondimento caratterizzato da una elevata "permeabilità di idee". Nelle pubblicazioni prese in esame emerge chiaramente il mutuo scambio e arricchimento tra la produzione intellettuale e tecnica dell'IRES, che ha seguito e fatto proprie le idee innovative che andavano progressivamente delineandosi nel panorama internazionale, e

alcune nuove chiavi di lettura e metodologie, proposte e sperimentate dall'IRES. La riflessione dell'IRES vede la presenza, a fasi alterne in periodi passati e con maggiore vigore dal 2000 in poi, dei due principali filoni che hanno caratterizzato gli studi territoriali e ambientali: quello culturale, che in questi ultimi anni si è aperto a nuove e importanti tematiche che riguardano la fruibilità dei parchi regionali, gli ecomusei, la conservazione paesaggistica, e il filone dell'analisi tecnico-fisica, che, partendo dai primi studi sugli indicatori, ha ampliato la propria trattazione al più generale ambito dei flussi energetici e di materia, che permettono oggi di proporre una nuova contabilità per la sostenibilità territoriale. Tra i limiti sicuramente menzionabili vi è la ancora scarsa integrazione tra questi due filoni all'interno dei lavori di ricerca dell'IRES, che peraltro rispecchia l'elevata compartimentazione tra studi tecnico-ingegneristici sull'ambiente e approcci geografico-territoriali a questo tema, che caratterizza la riflessione italiana.

È auspicabile per il futuro un progressivo avvicinamento tra questi due approcci affinché le nuove metodologie di analisi del territorio offerte dalla contabilità ambientale possano essere utilizzate e coniugate con chiavi di lettura maggiormente attente alle dimensioni culturali, sociali, partecipative. Si tratta quindi di mettere in sinergia prospettive e approcci diversi, per riuscire a cogliere in modo più dettagliato e approfondito le dinamiche che caratterizzano il territorio, inteso nella sua accezione più vasta di sistema caratterizzato dall'intreccio di una componente fisico-ecologica e di una socioeconomica. Sempre più, di fronte alle sfide della competitività e della sostenibilità, vi è la necessità di sviluppare descrizioni capaci di prendere in considerazione sia la complessità delle reti di attori, del tessuto sociale e culturale, delle dinamiche economiche, sia anche la complessità che caratterizza gli ecosistemi, i delicati equilibri ambientali, le diverse scale geografiche su cui si appuntano prelievi e danni ambientali.

Bibliografia

Ricerche IRES

- Brosio G., Maggi M. (1986), *Livello e qualità della vita in Piemonte*. Torino: IRES (Working papers; 72)
- IRES (1986), *Piemonte '86. Relazione sullo stato sociale ed economico della regione*. Torino: IRES
- Maggi M. (1995), *I parchi regionali: da vincolo a risorsa economica*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 78)
- Ferlaino F., Tiezzi E. (a cura di) (2001), *Analisi eMergetica della sostenibilità ambientale della Regione Piemonte e del Comune di Torino*. Torino: IRES (Fuori collana; 1)
- IRES (2003), *Piemonte economico sociale 2002: i dati e i commenti sulla regione. Relazione Annuale sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte nel 2002*. Torino: IRES
- Bagliani M. (a cura di) (2004), *Piemonte e ambiente. Dotazione di capitale naturale, utilizzi di servizi ecologici e impatti ambientali del sistema socioeconomico regionale*. Torino: IRES (IREScenari; 2004/13)
- Ferlaino F. (a cura di) (2005), *La sostenibilità ambientale del territorio. Teorie e metodi*. Torino: UTET
- Bagliani M., Ferlaino F., Martini F. (2005), *Contabilità ambientale e Impronta ecologica: casi studio del Piemonte, Svizzera e Rhone-Alpes. Ecological Footprint Environmental Account: study cases of Piedmont, Switzerland and Rhone-Alpes*. Torino: IRES (Collana Quaderni d'Europa; 5)
- IRES (2005), *Piemonte economico sociale 2004: i dati e i commenti sulla regione. Relazione Annuale sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte nel 2004*. Torino: IRES
- IRES (2007), *Piemonte economico sociale 2006: i dati e i commenti sulla regione. Relazione Annuale sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte nel 2006*. Torino: IRES

- IRES (2009), *Piemonte economico sociale 2008: i dati e i commenti sulla regione. Relazione Annuale sulla situazione economica, sociale e territoriale del Piemonte nel 2008*. Torino: IRES
- Bagliani M., Carechino M., Martini F. (2009), *La contabilità ambientale applicata alla produzione zootecnica. L'Impronta Ecologica dell'allevamento di bovini di razza piemontese*. Torino: Regione Piemonte (Collana Ambiente n. 29)
- Contu S., Bagliani M., Battaglia M., Martini F., Clément J.C. (2009), *Tecniche e principi ecologici dell'abitare. L'Impronta Ecologica nella valutazione degli impatti dell'edilizia residenziale*. Torino: Regione Piemonte (Collana Ambiente n. 30)

Altri riferimenti bibliografici

- Lovelock J. (1979), *Gaia: A New Look at Life on Earth*. Oxford: Oxford University Press
- Von Foerster H. (1985), *Cibernetica ed epistemologia: storia e prospettive* in Bocchi G., Ceruti M., (a cura di), *La sfida della complessità*. Milano: Feltrinelli
- Turco A. (1988), *Verso una geografia della complessità*. Milano: Unicopli
- Vallega A. (1990), *Esistenza, società, ecosistema*. Milano: Mursia
- Brosio G., Bobbio L., Maggi M. (1994), *Economia e politica dei beni culturali*. Torino: Fondazione Rosselli-La Rosa
- Maggi M. (1995), *Il management turistico: l'esperienza dei parchi piemontesi* in "Rivista del Coordinamento Nazionale dei Parchi e delle Riserve Naturali", n. 16
- Odum H. T. (1996), *Ecological and general systems*. Boulder: Colorado University Press
- Fischer-Kowalski M., Haberl H. (1998), *Sustainable development: socioeconomic metabolism and colonization of nature* in "International Social Science Journal" 50 (4)
- Fischer-Kowalski M. (1998), *Society's metabolism. The intellectual history of materials flow analysis*, Parte I, 1860-1970 in "Journal of Industrial Ecology" 2 (1)

- Volk T. (2001), *Il corpo di Gaia, fisiologia del pianeta vivente*.
Torino: UTET
- de Groot R., Wilson M., Boumans R. (2002), *A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services* in: “Ecological Economics”

Capitolo 11

L'evoluzione dell'analisi sistemica negli studi territoriali. Dall'analisi di sistema all'approccio di complessità

Sylvie Occelli

Interfaccia tra mondo della riflessione scientifica e mondo dell'agire pratico, l'IREs è un luogo privilegiato dove condurre studi e ricerche per la messa in opera delle politiche pubbliche. L'analisi sistemica costituisce sicuramente uno degli approcci più significativi che, nel corso degli anni, l'Istituto ha contribuito a sviluppare nell'adempire a questo ruolo di interfaccia. La sua applicazione, infatti, ha avuto un'influenza significativa nel favorire la diffusione di saperi per la formulazione e per la realizzazione di azioni delle politiche. Non solo. L'applicazione dell'analisi sistemica ha obbligato, e obbliga tuttora, a non trascurare il fatto che non solo i fenomeni cambiano, ma anche gli strumenti concettuali, analitici e tecnologici attraverso i quali leggere e interpretarne le ricadute evolvono. Pungolo permanente all'aggiornamento di tali strumenti, essa rappresenta, in un ambiente propositivo, un veicolo straordinario di adeguamento continuo e di innovazione nelle politiche pubbliche.

Il capitolo ripercorre le principali tappe del percorso di studi intrapresi all'IREs dal 1980 a oggi in questo campo. Oltre a fornire alcune chiavi di lettura degli studi condotti, la discussione mira a evidenziarne le prospettive di evoluzione.

Introduzione

Questo capitolo presenta una retrospettiva degli studi dell'IREs nel campo dell'analisi sistemica, nel periodo che va grosso modo dagli anni ottanta ai giorni nostri. Si tratta, come testimoniato dagli altri capitoli del volume, di un arco di tempo che è stato contraddistinto da molteplici cambiamenti sociali, economici e tecnologici, molti dei quali di carattere

epocale, che hanno segnato profondamente anche la ricerca nel campo dell'analisi sistemica.

Occorre avvertire, tuttavia, che pur suggerendo ai lettori interessati delle possibili chiavi di lettura dei materiali di ricerca prodotti dall'Istituto, lo scopo del testo non è di farne una rassegna esaustiva. Essa, infatti, richiederebbe un impegno ben superiore a quello realizzabile in queste pagine. L'intento, invece, è di evidenziare alcune delle principali tappe del percorso di studio intrapreso, cercando di metterne in luce le principali eredità interpretative e analitiche e, soprattutto, di indicarne le prospettive di applicazione futura.

Va da sé che il compito non è facile, anche perché l'obiettivo di fondo della rassegna mira a sostenere una tesi precisa: quella secondo la quale l'evoluzione attuale dell'analisi sistemica – riconducibile a un campo di studi che sta riscuotendo popolarità crescente con il titolo forse un po' altisonante, ma non per questo meno stimolante, di *Scienza dei sistemi complessi* – mette oggi a disposizione nuove e straordinarie possibilità non solo per fare ricerca in campo socioeconomico, ma anche per orientare la *trasformazione migliorativa* nell'agire delle politiche pubbliche.

Il capitolo è organizzato in due parti principali. La prima illustra uno schema di riferimento predisposto con lo scopo di fornire delle chiavi di lettura dei cambiamenti intervenuti nell'applicazione dell'analisi sistemica allo studio di un'entità socioeconomica e territoriale che va sotto il nome di regione. La seconda entra nel merito dello schema proposto e si sofferma su alcuni degli studi condotti all'IRES che meglio esemplificano i cambiamenti avvenuti.

A conclusione del testo, si fa cenno alle prospettive di sviluppo futuro dell'analisi sistemica soprattutto con riferimento alla tesi sopra menzionata e alle sue ricadute attese: affinare l'interpretazione delle dinamiche di trasformazione del sistema regionale, al fine di rafforzare, nei diversi attori responsabili delle

politiche pubbliche: la consapevolezza delle proprie azioni, la capacità di predisporre percorsi realizzativi tempestivi e condivisi e, infine, conseguire risultati socialmente utili e innovativi.

Uno schema di riferimento per una rassegna ragionata

Data la varietà degli studi condotti presso l'IRES nello scorso trentennio, diversi punti di vista possono essere adottati per un esame retrospettivo delle applicazioni di analisi sistemica. Qui se ne propone uno dei tanti possibili. Esso si basa sull'articolazione di due principali punti di vista:

1. Quello che considera i cambiamenti avvenuti nel campo stesso delle tematiche socioeconomiche di rilevanza territoriale e che nel seguito chiameremo asse dei fenomeni. Si tratta, in sostanza, del campo di studio delle Scienze regionali, un ambito multi-disciplinare che si propone di accogliere e di far convergere sul terreno comune del *territorio regionale*, il contributo di apporti disciplinari diversi, quali l'economia, la sociologia, la geografia, la demografia, la statistica, la ricerca operativa ecc. Al riguardo, non è superfluo ricordare che proprio le Scienze regionali costituiscono il principale riferimento del mainstream della ricerca dell'IRES. Non è forse un caso che la nascita dell'IRES, un Istituto finalizzato alla ricerca economica e sociale, a supporto delle attività di pianificazione e programmazione (provinciale prima, regionale poi) avvenga poco dopo la fondazione delle Scienze regionali, nel 1954 (Florax, Plane 2004)¹.
2. Quello che richiama l'avanzamento prodottosi negli strumenti (apparat) conoscitivi e che nel seguito indichere-

¹ A quanto sopra va aggiunto che nel 2004, proprio l'IRES organizzò a Novara la conferenza italiana di Scienze Regionali che ne celebrava l'anniversario del cinquantenario della fondazione (Bruzzo, Occelli 2005).

mo sinteticamente con asse delle conoscenze. È questo il campo di studio delle Scienze cognitive, un ambito anch'esso multi disciplinare, che ha per oggetto la cognizione dei sistemi (naturali e artificiali) nel quale si intrecciano l'informatica, la psicologia, la linguistica, le neuroscienze, l'antropologia e la filosofia (Miller 2003)².

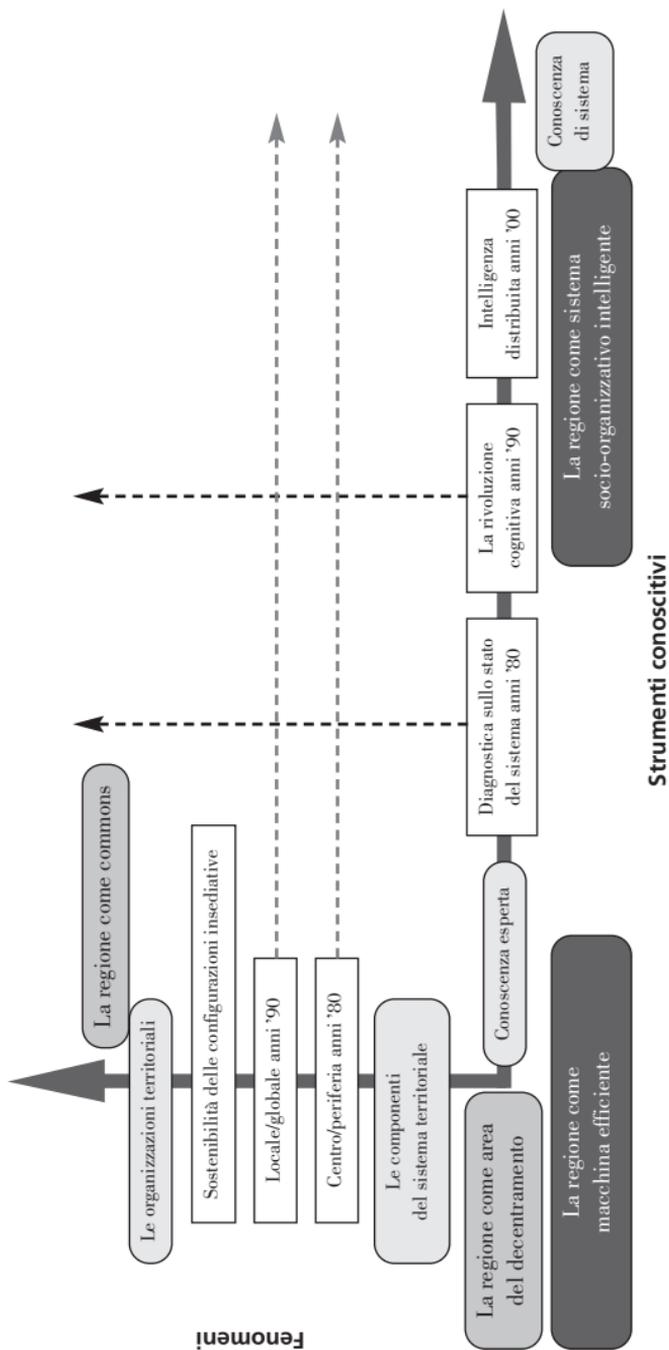
Va fatto notare che la scelta di tali punti di vista non è casuale. Ad essi, infatti, sono associate le due componenti fondanti dell'applicazione dell'analisi sistemica ai territori: i contenuti sostantivi, relativi ai problemi socioeconomici osservabili in un'area (l'asse dei fenomeni) e gli aspetti metodologici (ed epistemologici) che caratterizzano gli approcci sviluppati per affrontare lo studio sistemico dei fenomeni rilevati (l'asse degli strumenti conoscitivi). Merita ricordare, infatti, che, nonostante sia ormai entrata nel linguaggio comune, la nozione di sistema è un costrutto concettuale tutt'altro che scontato: la sua applicazione, infatti, presuppone un osservatore che relativamente al fenomeno di interesse ne riconosca gli elementi sistemici (componenti, relazioni, e caratteristiche comportamentali)³.

L'articolazione dei due assi, quello dei fenomeni e quello delle conoscenze, vedi lo schema di figura 1, consente di identificare uno spazio entro il quale collocare le applicazioni di analisi sistemica condotte all'IRES, dove l'incrocio degli assi rappresenta, come è ragionevole attendersi, il periodo più lontano nel tempo.

² Quasi fosse una coincidenza è interessante far notare che anche le Scienze cognitive, sono coetanee delle Scienze regionali. L'anno di nascita infatti è fatto risalire al 1956.

³ Una concezione generale particolarmente efficace è quella secondo la quale un sistema generale "è la rappresentazione di fenomeno attivo percepito come identificabile a partire dai suoi progetti di azione in un ambiente attivo, nel quale funziona e si trasforma seguendo certe finalità" (Le Moine 1999, p. 40).

Figura 1 Gli assi dell'analisi sistemica e alcune chiavi di lettura



Per facilitare il posizionamento degli studi all'interno di tale spazio, inoltre, gli assi considerati possono essere ulteriormente specificati in relazione al fatto che essi denotano una qualche evoluzione rispetto alla posizione iniziale rappresentata dall'incrocio suddetto.

L'asse dei fenomeni, in particolare, indicherebbe un percorso di analisi che si è accompagnato a un progressivo approfondimento e/o ampliamento dei problemi socioeconomici trattati. Nel corso del tempo, cioè, il focus di attenzione si sarebbe spostato dall'esame di singoli componenti (parti) o di caratteristiche specifiche del sistema regionale all'analisi delle organizzazioni socioeconomiche, insediative e localizzative che coinvolgono più parti in interazione fra loro, anche a scale territorialmente sempre più ampie. L'estremo dell'asse più lontano nel tempo, poi, evocherebbe un punto di vista con riferimento al quale i problemi rilevanti sono, in buona sostanza, quelli che derivano da esigenze di programmazione e di gestione amministrativa, quali dettate dalle competenze della regione come istituzione decentrata dello Stato. L'estremo opposto, e più vicino del tempo, invece, farebbe riferimento a una visione secondo la quale la regione non è semplicemente un'area geografica o una partizione amministrativa ma un *regional economic commons*, ovvero un'entità che “rappresenta i componenti di vantaggi economici che emergono dall'ordine collettivo dell'agglomerazione, ma che per loro natura non possono essere ricondotti a proprietà e controllo individuale” (Scott, Storper 2003). Luogo privilegiato delle esternalità positive di agglomerazione, la regione è al pari delle imprese, un elemento fondante delle organizzazioni economiche: un protagonista sempre più importante dello sviluppo socioeconomico, nella misura in cui, inoltre, rende possibile la creazione di quelle esternalità positive e richiede di sottoscriverne le responsabilità da parte dei diversi attori.

Fra gli estremi menzionati, si susseguono, come già richiamato più sopra, molti cambiamenti socioeconomici, le cui parole chiave più popolari in letteratura sono postfordismo, decentramento, integrazione europea, sviluppo sostenibile, globalizzazione, società dell'informazione. Nello schema di figura 1, si è scelto di evidenziare due delle ricadute territoriali più significative, che a quei cambiamenti si sono accompagnati e che hanno avuto una rilevanza considerevole anche in Piemonte:

- Le dinamiche centro/periferia, ovvero quei processi di re-distribuzione delle attività dai centri urbani verso le aree suburbane e i centri minori che sono avvenuti soprattutto negli anni ottanta e che hanno portato a una crescita considerevole degli spostamenti, oltre che all'accelerazione di fenomeni di urbanizzazione diffusa.
- Le dinamiche locale/globale, ovvero le tensioni createsi, soprattutto a partire dagli anni novanta, nello sviluppo delle aree locali, di fronte, da un lato, alle dinamiche di invecchiamento demografico e alla terziarizzazione economica e, dall'altro, alle sfide competitive poste dalla crescente internazionalizzazione dell'economia.

Quanto al periodo più recente, relativo al decennio in corso, la figura si limita a menzionare una preoccupazione generale, quella della sostenibilità, che tocca pervasivamente la stragrande maggioranza dei fenomeni socioeconomici e territoriali.

Anche l'asse delle conoscenze riflette il progressivo ampliamento che, nel corso del tempo, si è prodotto nello sviluppo e nelle applicazioni degli strumenti conoscitivi. A questo proposito, lo schema di figura 1 pone l'accento sulle trasformazioni avvenute negli stessi presupposti conoscitivi, ovvero sul fatto che questi sono passati:

- Da una concezione di conoscenza di appannaggio di pochi (la *conoscenza esperta*), la cui fonte è concentrata in

pochi luoghi (tipicamente le università e i centri di ricerca) e veicolata da specialisti.

- A una conoscenza che si produce, si veicola e si consolida attraverso l'intercambio tra molti (la *conoscenza di sistema*) dove le fonti informative sono molteplici (e distribuite in diversi luoghi) e la conoscenza viene *costruita (in modi trasformativi)*, attraverso l'interazione di saperi diversi e per mezzo di una certa varietà di modi (le comunicazioni faccia a faccia, le interazioni uomo-macchina e le interazioni a distanza mediate dalle reti telematiche)⁴.

Un'idea degli aspetti salienti che contraddistinguono tale evoluzione, è fornita dalla tabella 1 che richiama le principali caratteristiche degli approcci dell'analisi sistemica, quali si sono progressivamente affermati nel corso degli ultimi 50 anni (Geyer, Zouwen 1991; Umpleby 2006).

Due conseguenze di tale evoluzione hanno avuto un'influenza non trascurabile nell'orientare lo sviluppo degli strumenti conoscitivi negli studi socioeconomici:

- La consapevolezza dell'importanza della diagnostica in ordine allo stato dei sistemi socioeconomici e territoriali, ciò che ha alimentato, soprattutto a partire dagli anni ottanta un'attenzione crescente ai problemi di valutazione e alla necessità di predisporre opportuni strumenti cognitivi (gli indicatori). Si tratta, peraltro, di una ricaduta che si è rivelata particolarmente incisiva anche nell'indirizzare l'applicazione dell'analisi sistemica negli studi dell'IRES.
- Il cambiamento di paradigma che ha portato, negli anni novanta, all'affermazione di un approccio sociale di analisi sistemica e che, in letteratura, si trova declinato in una

⁴Sulla costruzione della conoscenza come esito di un processo di interazione/comunicazione, condizionato dal contesto organizzativo di appartenenza, vi sono numerosi studi, soprattutto nel campo delle organizzazioni e del management.

Tabella 1 Evoluzione dei paradigmi dell'analisi sistemica (tratto da Uempleby 2006)

| | Approccio di tipo ingegneristico (prima degli anni '80)* | Approccio ispirato al mondo degli organismi viventi (anni '80)* | Approccio di tipo sociale (a partire dagli anni '90)* |
|---------------------------------------|---|---|---|
| Presupposti epistemologici | Dal realismo alle teorie scientifiche | Dal realismo al costruttivismo | Dalla biologia della conoscenza all'osservatore come partecipante sociale |
| Cosa deve essere spiegato | Come funziona il mondo | Come un individuo costruisce una realtà | Come gli individui creano, mantengono e modificano i sistemi sociali attraverso il linguaggio e le idee |
| Presupposti analitici | I processi naturali possono essere spiegati attraverso le teorie scientifiche | I presupposti della conoscenza si fondano sulla neuro-fisiologia | Le idee sono accettate se servono gli obiettivi dell'osservatore come un partecipante sociale |
| Implicazioni | La conoscenza scientifica può essere usata per modificare i processi naturali in modo da migliorare l'esistenza umana | Se gli individui accettano un atteggiamento costruttivista saranno più tolleranti | Trasformando i sistemi concettuali (attraverso la persuasione) si può cambiare la società |
| Le tecnologie di calcolo predominante | Mainframe | Desktop, calcolo parallelo | Internet e il web |

* Si precisa che il riferimento temporale riportato in tabella non riguarda l'epoca di nascita degli approcci, ma indica il periodo in cui la loro applicazione è entrata in auge nell'analisi dei fenomeni socioeconomici.

pluralità di comunità epistemiche, note come sociocibernetica (Geyer, Zouwen 1991), analisi di complessità (Morin, Le Moigne 1999), informatica sociale (Kling 1999). Ciò che, in particolare, qui preme sottolineare è il carattere rivoluzionario di tale cambiamento, ancor più manifesto proprio nel campo dell'analisi socioeconomica/territoriale. Si riconosce cioè che le entità sistemiche oggetto di analisi (siano essi individui, imprese, città, territori) sono entità attive. Esse cioè non solo sono in grado di estrarre informazioni dal proprio mondo (dal contesto ambientale e territoriale in cui vivono e dalle diverse comunità di agenti che lo popolano), e di interagire e comunicare con esso, ma possiedono anche delle capacità di riflettere sui modi attraverso i quali esse conoscono il mondo e interagiscono con esso. In virtù di tali capacità, inoltre, le entità sistemiche possono agire e apprendere. Cognizione ed azione, inoltre, sono intrinsecamente connesse. Non si può non ricordare, inoltre, che a tale evoluzione del paradigma di analisi sistemica hanno dato un contributo decisivo:

- lo *sviluppo delle nuove tecnologie di calcolo* e la diffusione dei nuovi mezzi di comunicazione (Internet), che, soprattutto nell'ultimo decennio, hanno avuto un impatto senza precedenti sulla *strumentazione metodologica* disponibile per l'analisi socioeconomica⁵;

⁵ Le possibilità offerte dallo sviluppo delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono molteplici, e riguardano, fra l'altro: a) il cambiamento del ruolo stesso del computer. Se, in passato, il computer era semplicemente lo strumento che rendeva possibile certe operazioni di calcolo (il cui successo era condizionato in ultima istanza dal grado di sofisticazione tecnologica), oggi, il computer diventa parte integrante dell'applicazione metodologica (senza il computer cioè, il metodo perderebbe di significato); b) l'aumento di efficienza nell'uso del metodo nel trattamento di problemi con dimensioni precedentemente intrattabili; c) il potenziamento delle possibilità di comunicazione. L'adozione delle nuove tecnologie informative presso un pubblico sempre più ampio ed eterogeneo contribuisce a far superare quell'atteggiamento anti-scientifico spesso lamentato dagli studiosi.

- l'innalzamento *del livello di informazione* nella società che determina sia un aumento della domanda di conoscenza in ordine ai fenomeni socioeconomici da parte della società civile (allargamento di campo), sia una richiesta di approfondimento qualitativo della domanda stessa, che tende a diventare sempre più articolata e selettiva (approfondimento di campo)⁶;
- l'affermarsi di nuove *aspettative conoscitive*, alimentate, fra l'altro, da un superamento di una visione ingenua del rapporto tra osservatore e realtà di osservazione e dal riconoscimento che occorre arricchire e facilitare i rapporti tra l'esperto (la comunità scientifica) e gli altri gruppi della società civile⁷.

Merita segnalare che anche con riferimento all'asse delle conoscenze, diverse concezioni di regione potrebbero essere individuate e collocate lungo l'asse a testimonianza del loro progressivo affinamento nel corso del tempo. La figura 2 ne menziona due – la regione come macchina efficiente e la regione come sistema socio-organizzativo intelligente⁸, capace non solo di evolvere ma anche di apprendere – che forse meglio di altre riflettono l'avanzamento straordinario prodottosi

⁶ Tale innalzamento è da mettersi in relazione anche ai più generali processi di cambiamento della società occidentale, che derivano da: lo sviluppo della personalità umana, l'affermazione di una tendenza epocale verso il decentramento che, a sua volta, presenta aspetti di natura economica, organizzativa e istituzionale, la crescente sensibilità alle questioni della sostenibilità dello sviluppo e la (già menzionata) pervasività dell'impatto delle nuove tecnologie informative.

⁷ Si va consolidando cioè una visione più laica della comunità scientifica, la quale sempre più spesso deve interagire con altre comunità sociali. In tale quadro, rilevanza crescente assume la definizione dei *contenuti di utilità sociale* che possono essere invocati per giustificare e legittimare un'attività conoscitiva e la comunicazione degli esiti di tale attività fra le diverse comunità.

⁸ Per un'applicazione di tale concetto all'analisi economica del territorio si veda, ad esempio, Rullani (2003).

nel passaggio dall'approccio sistemico di tipo ingegneristico a quello di tipo sociale.

Un'applicazione della schema agli studi dell'IRES

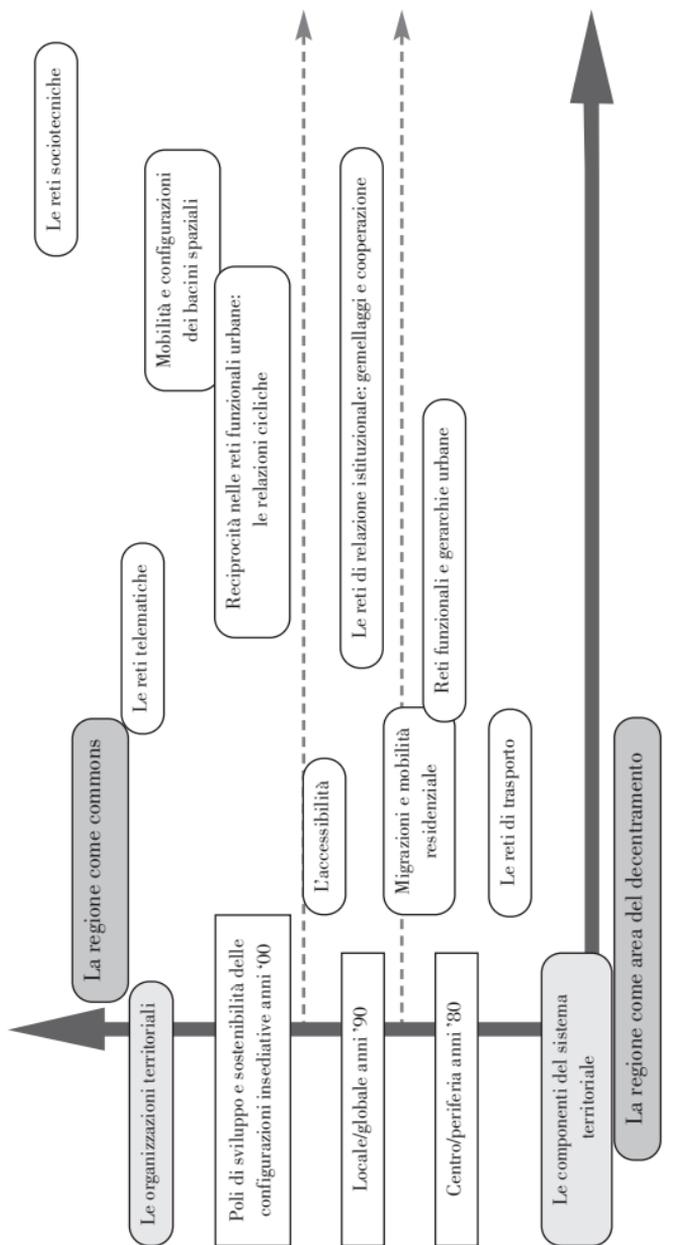
Come menzionato nell'introduzione, la rassegna qui condotta si limita a ricordare quegli studi dell'IRES che con riferimento allo schema precedentemente illustrato, meglio esemplificano le principali tappe di evoluzione dell'analisi sistemica⁹. Delle due componenti fondamentali di un sistema socioeconomico, i settori economici (le attività) e le relazioni, l'asse dei fenomeni si sofferma sugli studi che hanno privilegiato l'analisi delle relazioni. In particolare, la figura 2 richiama le principali tematiche che nel tempo sono state trattate nell'investigare le relazioni fisiche, socioeconomiche e funzionali del sistema regionale.

In particolare, la figura segnala come lo studio delle relazioni abbia rivolto l'attenzione a tre principali tematiche, la cui analisi è stata progressivamente arricchita nel corso del tempo:

1. La prima tematica riguarda una componente fondamentale dell'infrastruttura territoriale della regione e precisamente le reti di trasporto (Ferlaino, De Magistris 1994; Cabodi, Ferlaino 1999), e quelle di comunicazione (Lanzetti, Fornengo 1994; Lanzetti, Antonelli, Rizzello 1996; Ocelli, Lanza 2002 e, a partire dal 2006, i lavori sullo sviluppo territoriale della banda larga condotti nell'ambito delle attività dell'Osservatorio ICT del Piemonte).
2. La seconda tematica ha per oggetto i flussi (in particolare quelli di persone e di beni) che si instaurano fra le componenti socioeconomiche del sistema regionale e/o fra le aree in cui queste ultime sono situate (entro e fuori la regione). A questa tematica sono riconducibili i lavori

⁹ Per esigenze di semplicità espositiva, la rassegna è condotta distintamente per i due assi individuati nello schema e cita solo un numero limitato di studi.

Figura 2 L'asse dei fenomeni e tematiche di studio

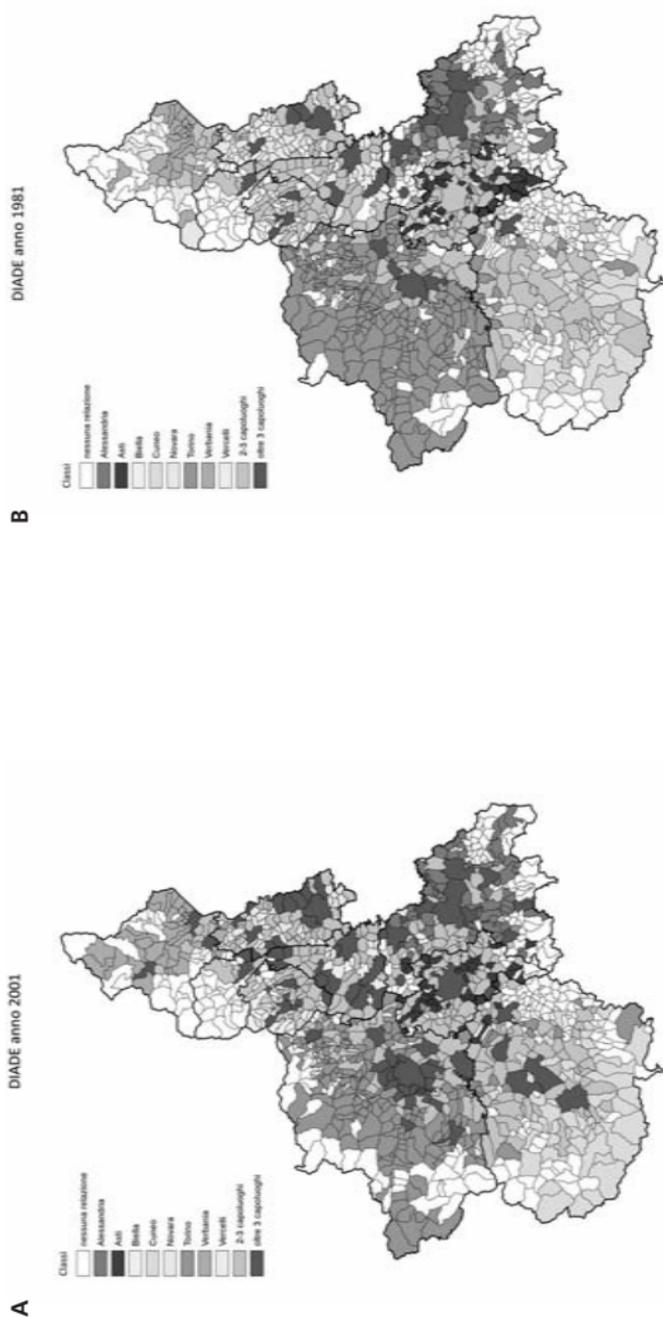


- sui flussi di migrazione (Conforti, Mela, Migliore 1994), sulla mobilità residenziale nell'area metropolitana (Occelli 1995; Conforti, Mela 2007), sui flussi di merci (Occelli, Gallino, Bologna 1995) e sulla mobilità delle persone (Occelli 2006 e 2008). Anche gli studi sulle relazioni che possono stabilirsi nella creazione di reti di cooperazione istituzionali (Nipote, Occelli 2005) o che possono essere create grazie alla realizzazione delle reti sociotecniche associate all'uso delle reti telematiche possono essere ricondotti a questa tematica (Berra, Occelli 2008).
3. Un'ultima tematica riguarda infine, le caratteristiche funzionali associate sia alle reti di trasporto e di comunicazione sia ai flussi che concorrono a determinare l'organizzazione territoriale delle aree locali della regione. Appartengono a questa tematica, l'analisi dell'accessibilità regionale (Gallino, Occelli 1995; Occelli 1999), lo studio delle gerarchie urbane e dei bacini spaziali della regione (Occelli, 1988; Occelli, Rabino 2006; Occelli 2007) (vedi figura 3) e le più recenti analisi relative all'info mobilità (Landini, Occelli 2005).

Ancorché secondario, rispetto all'impegno dedicato allo studio dei processi di trasformazione, socioeconomica e territoriale del sistema piemontese, uno sforzo non indifferente è stato rivolto nel corso degli anni ad affinarne le metodologie di analisi anche attraverso l'implementazione di modelli formalizzati. Un quadro riassuntivo, sufficientemente esaustivo, dei lavori in cantiere in Istituto nei primi anni del 2000 relativamente anche al loro contributo nella messa in opera delle politiche regionali, è contenuto in Occelli e Landini (2002)¹⁰.

¹⁰ Nello specifico, lo studio metteva in luce come le tematiche affrontate nei modelli sviluppati in Istituto in quel periodo fossero riconducibili nella sostan-

Figura 3 Bacini spaziali definiti dalle relazioni diacliche dei flussi di mobilità sistematica tra i comuni e i capoluoghi*



* Le relazioni diacliche sono definite con riferimento al fatto che, per una coppia di comuni, esiste reciprocità nei flussi di spostamento casa-lavoro. Il confronto delle figure evidenzia le trasformazioni territoriali intervenute nel ventennio considerato. Se, nel 1981, la maggior parte dei comuni aveva relazioni diacliche con un solo capoluogo, nel 2001, un numero considerevole di comuni intrattiene tali relazioni con più di un capoluogo (o con un comune diverso dai capoluoghi provinciali).

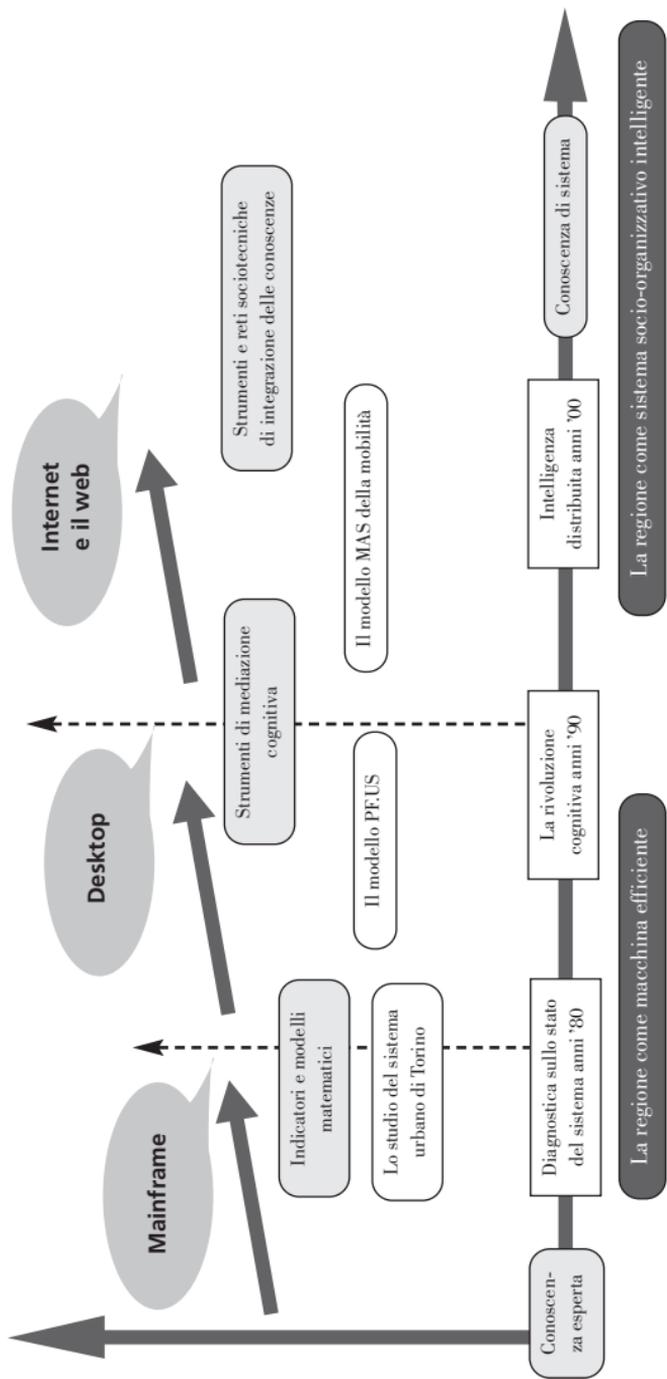
Qui, val la pena richiamarne solo alcuni, il cui raffronto meglio evidenzia i cambiamenti intervenuti nei paradigmi di analisi sistemica cui si è fatto cenno in precedenza. In questa direzione, la figura 4, menziona in particolare il modello del sistema urbano di Torino sviluppato nella prima metà degli anni ottanta (Gallino et al. 1987), l'applicazione al Piemonte del modello PFUS (Post Fordist Urban Simulation) realizzato nella seconda metà degli anni novanta (Ocelli 2005) e le sperimentazioni dei modelli multi-agente della mobilità condotte nei primi anni del 2000 (Ocelli, Bellomo 2004 e Ocelli, Staricco 2007).

Tali studi, infatti, testimoniano degli avanzamenti che anche nei lavori condotti all'IRES si sono prodotti con riferimento sia alla prospettiva di modellizzazione, in particolare attraverso il passaggio da una prospettiva di tipo strutturale a una di tipo cognitivo¹¹, sia al dibattito sulla necessi-

za ai due principali filoni classici di ricerca dell'IRES (e delle Scienze regionali), e precisamente: a) Il filone relativo all'analisi macro-regionale, i cui oggetti – la struttura socioeconomica e le dinamiche congiunturali e di medio-lungo periodo di una regione – hanno una tradizione consolidata negli studi dello sviluppo regionale. Ad essa fanno riferimento i modelli Input/Output, quello demografico (STRUDEL), il modello multi-regionale (ISIS) e quello della spesa sociale (MARSS); b) Il filone di studio relativo all'analisi dei sistemi locali, i cui temi di interesse – l'individuazione delle specificità (economiche, sociali, ambientali, ecc.) e delle modalità attraverso le quali tali specificità concorrono allo sviluppo delle sub-aree di una regione – vantano, anch'essi, una tradizione molto vivace nelle scienze regionali. A questo filone possono ricondursi il modello (PF.US) volto a cogliere le interdipendenze (funzionali e spaziali) tra sistema economico e sistema della popolazione a livello provinciale e sub provinciale, il modello (SPASS) sui percorsi formativi nelle province (e nella regione). Infine, il tema della sostenibilità dello sviluppo, uno dei temi di riflessione più "giovani" nelle Scienze Regionali, è presente nel modello SimAC, sull'adozione del tele-lavoro (anche se diversamente dagli altri modelli, la dimensione territoriale considerata in questo modello non trova un esplicito riferimento nelle sub-aree regionali).

¹¹ Se la prima prospettiva appartiene, in sostanza, ai due approcci classici che sono alla base dello sviluppo dei modelli (l'approccio realistico: il modello è finalizzato a dare *sostanza, credibilità e veridicità* agli elementi di osservazione

Figura 4 L'asse degli strumenti conoscitivi e alcune tematiche di studio



tà di estendere e/o di ri-definire le proprietà e le caratteristiche stesse delle entità che devono essere rappresentate nel modello.

Con riferimento al passaggio di prospettiva sopra richiamato occorre sottolineare che questo ha un impatto considerevole sul ruolo stesso dell'attività di modellizzazione. Questa, infatti, non si limita più alla considerazione del solo processo di formalizzazione – la costruzione di un modello come attività necessaria per spiegare un fenomeno e i processi sottostanti, ma coinvolge, in misura sempre più marcata, il dominio di applicazione del modello – l'applicazione del modello per mettere a fuoco i problemi, testarne ipotesi interpretative, sondare possibili azioni di intervento e costruire intorno ai risultati dell'applicazione un'istruttoria argomentata che favorisca la comunicazione tra i diversi stakeholders, (Occelli 2002; Occelli, Rabino 2006).

Il rafforzamento del ruolo delle attività di modellizzazione, come mediatore cognitivo tra fenomeni (problemi) e loro interpretazione è particolarmente evidente nel lavoro sull'applicazione al Piemonte del modello PFUS, dove l'idea di usare il modello per studiare l'impatto socioeconomico e territoriale di possibili scenari di sviluppo, originariamente introdotta per la prima volta (negli studi dell'IRES) nel modello sul sistema urbano di Torino, si accompagna all'idea che il modello entri a far parte di una cassetta innovativa di attrezzi per coloro che devono predisporre piani e programmi di sviluppo locale (il modello come strumento intelligente per

della realtà e l'approccio assiomatico: il modello consente di costruire un *insieme coerente di assiomi e quadri di riferimento*), la seconda è riconducibile all'approccio, che potremmo definire costruttivista, secondo il quale il modello è utilizzato non per scoprire *verità*, ma per scoprire *chiavi di lettura utili* che possono aiutare a precisare meglio un problema o una situazione (Pidd 1996). Si noti, inoltre, che il termine “cognitivo” è qui utilizzato con riferimento all'osservatore (l'analista). Esso non va pertanto confuso con quanto introdotto più avanti circa “le facoltà cognitive” delle entità da modellizzare.

organizzare in modo efficiente le informazioni socioeconomiche e territoriali disponibili, per computare indicatori a valore informativo più elevato e per esplorare azioni alternative di policy).

È però con riferimento al riconoscimento dell'importanza crescente della riflessività¹² – una delle conseguenze più rilevanti del cambiamento di paradigma cui si è fatto cenno più sopra – che oggi le sfide per la modellizzazione si rivelano più ardue. Riconoscere che gli oggetti di un modello, siano essi individui, imprese, città o territori, possiedono certe *facoltà cognitive* (ovvero possiedono certe capacità di conoscere il proprio ambiente e di interagire/comunicare con altri agenti), richiede infatti di arricchire i riferimenti teorici utilizzati nel descrivere l'evoluzione dei sistemi territoriali. In questa direzione si collocano le esperienze di applicazione di modelli multi-agente, realizzate nella prima metà degli anni 2000¹³. Ad esempio nel modello SIMAC, finalizzato allo studio di fenomeni relativi all'accessibilità, alla pendolarità e all'adozione del tele-lavoro, gli aspetti maggiormente innovati-

¹² Con il termine riflessività si intende quella capacità propria degli esseri umani di dare senso all'esperienza del proprio agire. Questi infatti: a) condividono con tutti gli altri esseri viventi la capacità di estrarre misure dall'ambiente circostante e di attribuire un significato a tali misure; si tratta in sostanza di una proprietà, la cosiddetta chiusura operativa propria dei sistemi auto-organizzativi (Pattee 1986) (proprietà riflessiva primaria); b) spiegano loro stessi e le circostanze in cui operano, in quanto agiscono come osservatori e, pertanto, posseggono quello che alcuni autori (Maturana 2002) hanno indicato come una motivazione intrinseca a cercare spiegazioni per comprendere (proprietà riflessiva secondaria). Entrambe le proprietà sopra menzionate sono cruciali nei processi di cambiamento delle organizzazioni (delle agenzie umane), anche se le loro modalità di applicazione nel sostenerne il funzionamento e il governo sollevano molte questioni.

¹³ L'approccio multi-agente si colloca al crocevia di diverse discipline. Le più importanti sono l'intelligenza artificiale distribuita, il cui scopo è di creare strutture organizzative capaci di risolvere problemi per mezzo di ragionamenti basati generalmente sul trattamento di simboli, e la vita artificiale che cerca di studiare e modellizzare i sistemi viventi, ovvero sistemi capaci di sopravvivere

vi riguardano: a) l'introduzione della comunicazione nelle interazioni fra agenti (le informazioni scambiate, pertanto, possono abilitare e/o condizionare le decisioni di azione da parte degli agenti); b) il riconoscimento dell'importanza delle relazioni fra le funzioni percettive e quelle valutative nel processo decisionale degli agenti; e c) la possibilità di ammettere l'esistenza di finestre di osservazione delle dinamiche del sistema di "ampiezza diversa" da parte dei diversi tipi di agenti.

Un aspetto decisivo che va sottolineato con forza con riferimento all'evoluzione degli studi modellistici è il ruolo che ha avuto, e che sempre di più avrà in futuro, il progresso nelle capacità di calcolo e di comunicazione delle tecnologie informative utilizzate nell'applicazione operativa dei modelli. Da questo punto di vista, è del tutto evidente, che il grado di maturità raggiunto e la disponibilità di una certa tecnologia informativa condiziona fortemente la scelta di una metodologia¹⁴. Tale progresso inoltre ha un ruolo decisivo nel favorire

re, adattarsi e riprodursi anche in ambienti ostili. Intimamente connessa allo sviluppo di questo approccio è la diffusione della simulazione, per risolvere problemi complessi e tipicamente quelli che interessano l'uomo, le sue organizzazioni e la sua storia. Naturalmente, lo sviluppo di modelli multi-agente solleva diversi interrogativi, quali ad esempio quelli inerenti: a) la natura e il tipo di conoscenza che gli agenti urbani possiedono e, pertanto, il tipo di capacità cognitive che li contraddistingue; b) le caratteristiche dell'architettura che può essere concretamente messa in opera per rappresentare e le facoltà cognitive degli agenti e il loro funzionamento.

¹⁴ Ocelli e Landini (2002) ad esempio suggeriscono la seguente tipologia di strumenti modellistici: a) *Package intelligente*: si tratta di modelli che possiedono un background teorico-metodologico consolidato ed elevate potenzialità applicative grazie al progresso raggiunto dalle nuove tecnologie di informazione e di comunicazione. Essi hanno oggi una diffusione crescente sul mercato. Sono spesso disponibili sottoforma di pacchetti statistici, di sistemi GIS, di programmi ingegnerizzati (vedi i package di trasporto). Servono a rispondere in modo efficiente a interrogativi precisi e circoscritti. b) *Sistemi di supporto alle decisioni*: sono sistemi ibridi, caratterizzati, tipicamente, da un nucleo centrale che rappresenta (descrive il funzionamento di) un certo sistema (un'organizzazione, un

la costruzione della conoscenza di sistema al quale, in figura 4, l'asse degli strumenti conoscitivi è rivolto.

Conclusioni

Pur nella sua brevità, la rassegna effettuata nel testo mostra come gli studi di analisi sistemica condotti all'IRES siano stati, a ben vedere, figli del loro tempo. Da un lato, infatti, essi si sono impegnati nello studio di fenomeni di trasformazione del sistema regionale che, via via, acquistavano pregnanza nel dibattito scientifico o nell'agenda delle politiche regionali. Dall'altro, la natura stessa del paradigma di analisi sistemica, ne ha sostenuto e alimentato una prospettiva interpretativa innovativa il cui slancio propositivo è stato però in larga misura disatteso. In alcuni casi, infatti, l'affinamento interpretativo che molti studi dell'IRES hanno acquisito nel leggere i processi di cambiamento del Piemonte ha privilegiato la sola forma argomentativa dell'analisi sistemica, trascurando di valorizzarne il percorso metodologico. In altri, l'enfasi posta sugli aspetti metodologici ha sottovaluto l'importanza della forma argomentativa necessaria a favorire la diffusione dei risultati ottenuti nelle applicazioni condotte. Oggi, come si è cercato di richiamare nel testo, le dinamiche di trasformazione dei sistemi socioeconomici, impongono di

sistema urbano), un modulo per la costruzione (monitoraggio) di indicatori e un modulo per la visualizzazione dei risultati (mappe tematiche, rappresentazioni grafiche). Sono finalizzati, prioritariamente, all'analisi di impatto: si preoccupano cioè di fare una diagnosi e/o di esplorare le conseguenze di insiemi alternativi di azioni. Nella pratica, l'idea di base di tali sistemi ha stimolato lo sviluppo di diversi tipi di applicazioni quali, ad esempio, i sistemi informativi territoriali, la nuova generazione dei modelli urbani operativi, la famiglia dei metodi di valutazione. c) *Modelli orientati alla conoscenza profonda* (modelli cognitivi): si tratta di una famiglia di metodi che rivolge prioritaria attenzione al miglioramento della capacità di osservazione e di comprensione degli aspetti non ovvii o "taciti". Attenzione particolare è rivolta, alle relazioni tra la concettualizzazione dei fenomeni e le ricadute conoscitive che ne derivano (modelli multi-agente di simulazione sociale, modelli di geo-computazione).

includere fra i determinanti di cambiamento, anche la questione dell'intelligibilità dei processi stessi di trasformazione vista, si badi bene, nella sua interezza: alla convinzione, condivisa da tempo, che la conoscenza sia un asset fondante dello sviluppo di un sistema regionale – si veda ad esempio il concetto di *learning region* affermatosi nelle Scienze regionali oltre dieci anni orsono (Morgan 1997) – si va affiancando il riconoscimento dell'importanza dei percorsi analitici seguiti non solo per migliorare e/o rendere più consapevoli i processi decisionali, ma anche per intraprendere responsabilmente azioni condivise (Occelli, Rabino 2000; Occelli 2005).

Si tratta, peraltro, di una esigenza già manifesta negli studi organizzativi, dove la *dimensione cognitiva*, intesa in senso lato come capacità di sviluppare linguaggi, visioni e codici comportamentali comuni, rappresenta una delle tre dimensioni fondanti nella generazione di capitale sociale – le altre due essendo la dimensione strutturale, legata alla configurazione delle reti di relazioni funzionali e socioeconomiche che presiedono alla struttura dell'organizzazione stessa, e la dimensione relazionale propria della sfera personale degli individui (quella associata a relazioni sociopsicologiche quali fiducia, reciprocità, senso del dovere, ecc.). (Nahapiet, Ghoshal 1998).

Anche nel campo delle politiche pubbliche, come illustrato nel testo, lo sviluppo delle ICT e di Internet mettono oggi a disposizione un set relativamente ampio di strumenti modellistici che consentono sia di affinare l'intelligibilità interpretativa dei problemi affrontati sia di dividerne le possibili interpretazioni alternative fra attori diversi – gli esperti, i funzionari delle amministrazioni, gli stakeholders delle politiche, la società civile. Da questo punto di vista, il compito loro richiesto, che è anche una sfida, è di contribuire alla costituzione di una *capability sociotecnica* che consenta di in-

novare il processo complessivo di produzione delle politiche pubbliche. Come per il passato, anche per il futuro l'IRES costituisce un luogo privilegiato dove tale capability può essere sviluppata.

Bibliografia

Ricerche IRES

- Gallino T., Gualco I., Occelli S., Rabino G.A., Tadei R. (1987), *Studio sul sistema urbano di Torino*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 45)
- Occelli S. (1988), *I poli intermedi della struttura regionale in* Buran P. (a cura di), *Relazione sulla situazione economico, sociale e territoriale del Piemonte 1988*. Torino: Rosenberg e Sellier
- Lanzetti R., Fornengo G. (1994), *Reti Telecomunicazioni in Piemonte*. Torino: Rosenberg & Sellier
- Conforti L., Mela A., Migliore M.C. (1994), *Mobilità e trasformazioni socioeconomiche nel Piemonte degli anni ottanta*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 67)
- Ferlaino F., De Magistris A. (1994), *Assetto e scenari della mobilità del Piemonte nel contesto macro-regionale occidentale*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 70)
- Gallino T., Occelli S. (1995), *Un'analisi dell'accessibilità in Piemonte. Studio di supporto alla valutazione delle politiche del Piano Regionale dei Trasporti*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 74)
- Occelli S., Gallino T., Bologna S. (1995), *Aspetti della mobilità delle merci in Piemonte. Fattori di domanda e caratteri dell'offerta e tendenze evolutive del settore*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 76)
- Occelli S. (1995), *La mobilità residenziale delle famiglie negli anni ottanta. Un profilo regionale e alcuni approfondimenti per l'ambito metropolitano di Torino*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 79)
- Lanzetti R., Antonelli C., Rizzello S. (1996), *Telecomunicazioni e imprese. Il caso del Piemonte*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 80)
- Occelli S., Rabino G.A. (1997), *Interdipendenze spaziali in Piemonte: Reticolarità e gerarchie nella mobilità sistemica*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 82)

- Occelli S. (1997), *I cambiamenti nell'organizzazione spaziale* in: Buran P. (a cura di). *Relazione sulla situazione economico, sociale e territoriale del Piemonte 1996*. Torino: Rosenberg & Sellier, pp. 257-286
- Cabodi C., Ferlaino F. (1999), *Le reti di trasporto in Piemonte, Infrastrutture e scenari di sviluppo nel contesto macro-regionale*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 88)
- Occelli S. (1999), *L'accessibilità e uso del tempo in un sistema urbano Post-Fordista. Un'analisi empirica dell'accessibilità in alcuni comuni dell'area metropolitana di Torino*. Torino: IRES (Working papers; 126)
- Occelli S., Landini S. (2002), *Le attività di modellizzazione all'IRES: una rassegna e prime considerazioni*. Torino: IRES (Working papers; 160)
- Occelli S., Lanza C. (2002), *La città in rete. 1. Una ricognizione sulla dotazione delle infrastrutture telematiche nel sistema metropolitano di Torino e in Piemonte*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 100)
- Occelli S., Bellomo M. (2004), *Designing a Multi-Agent Model for Simulating Tele-Work Adoption, Contributi Lab-SIMQ, 1*. Torino: IRES (Working papers; 184).
- Landini S., Occelli S. (2005), *Infomobilità e propensione al telelavoro: un'analisi esplorativa per il Piemonte*. Torino: IRES (Working papers; 195)
- Nepote D., Occelli S. (2005), *Beyond Core-Periphery Relationships in the EU Cooperation*. Torino: IRES (Working papers; 183)
- Occelli S. (2005), *Dalla concezione alla sperimentazione di un modello di sistema urbano. L'applicazione al Piemonte del modello PFUS (Post Fordist Urban Simulation), Contributi LABSIMQ, 2*. Torino: IRES (Working papers; 185).
- Conforti L., Mela A. (2007), *La configurazione sociale nei diversi ambiti spaziali della città di Torino e i processi di mobilità residenziale*. Torino: IRES (Quaderni di Ricerca; 115)
- Osservatorio ICT del Piemonte: www.sistemapiemonte.it/innovazione/tecnologia/osservatorioICT

Altri riferimenti bibliografici

- Geyer F., van der Zouwen J. (1991), *Cybernetics and Social Science: theories and research in Sociocybernetics*, “Kybernetes”, 20,6
- Pidd M. (1996), *Tools for Thinking. Modelling in Management Science*. New York: Wiley.
- Morgan K. (1997), *The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal*, “Regional Studies”, 31,5
- Nahapiet J., Ghoshal S. (1998), *Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage*, “Academy of Management Review”, 1
- Morin E., Le Moigne J.L. (1999), *L'intelligence de la complexité*. Parigi: l'Harmattan
- Kling R. (1999), *What is Social Informatics and Why Does it Matter?*, “D-Lib Magazine”, 5,1, <http://www.dlib.org/dlib/january99/kling/01kling.html>
- Occelli S., Rabino G.A. (2000), *Razionalità e creatività nella modellistica urbana*, “Urbanistica”, 113
- Scott A.J., Storper M. (2003), *Regions, Globalization, Development*, “Regional Studies”, vol. 37 6&7, S191-S205.
- Rullani E. (2003), *Complessità sociale e intelligenza localizzata*, in Garofoli G., *Impresa e territorio*. Bologna: Il Mulino
- Occelli S. (2004), *A perspective on MAS Approach in Urban Modelling*, *Proceedings of SCI2004*, Orlando 19-21
- Florax R., Plane D. (2004), *The Brightest of Dawns. 50 Years of Regional Science, Golden Anniversary Issue*, “Papers in Regional Science”, 83, 1
- Huysman M., de Wit D. (2004), *Practices of Managing Knowledge Sharing: Towards a Second Wave of Knowledge Management*, “Knowledge and Process Management”, 11, 0, 1-12
- Occelli S. (2005), *Le metodologie come impegno all'azione: il ruolo dell'attività modellistica* in Cecchini A., Plaisant A. (a cura di), *Analisi e modelli per la pianificazione. Teoria e pratica: lo stato dell'arte*. Milano: Franco Angeli

- Bruzzo A., Occelli S. (a cura di) (2005), *Le relazioni tra conoscenza e innovazione nello sviluppo dei territori*. Milano: Franco Angeli (Collana dell'Associazione di Scienze Regionali)
- Occelli S., Rabino G.A. (2006), *Cognitive Modeling of Urban Complexity*, in Portugali J. (a cura di), *Complex Artificial Environments*. Berlino
- Occelli S., Staricco L. (2007), *A Mas model as a lever to learn about urban mobility*, Paper presented at 4th European Conference on Complex Systems, Eccs 2007. Dresda
- Umpleby S. (2007), *Unifying Epistemologies by Combining World, Description and Observer*, Quaderno preparato per il meeting della American Society for Cybernetics. Urbana, Illinois
- Berra M., Occelli S. (2008), *Governing sociotechnical networks. The case of the Road Safety Regional Plan in Piedmont*, Quaderno presentato alla Conferenza dell' AISRE

...per concludere

Angelo Pichierri

Vent'anni dopo

La periodizzazione adottata nel volume risponde certamente alla logica artificiosa degli anniversari: il cinquantesimo anno di vita dell'Istituto è stato celebrato nel 2008; in occasione del trentesimo era stato pubblicato un volume sull'evoluzione della regione che ha fatto inevitabilmente da riferimento a quello qui presentato. In linea di principio non ci sono ragioni particolari per decidere che vent'anni fa c'è stata una qualche svolta significativa. Detto questo, e forse razionalizzando un po', è difficile negare che nel ventennio considerato abbiano avuto luogo trasformazioni tali da cambiare in maniera nettissima un'identità collettiva regionale pur sempre riconoscibile, e che nel ventennio considerato si siano verificati uno o più *turning points*. Ricordiamone alcuni.

Alla fine degli anni ottanta la connotazione industriale del Piemonte era ancora fortissima, e il sistema industriale usciva da un decennio di faticoso aggiustamento post-fordista, nel corso del quale si erano scoperte le virtù della "specializzazione flessibile" e della "produzione differenziata di qualità"; la grande impresa stava per adottare la "produzione snella", che si sarebbe accompagnata a un allargamento dell'*outsourcing* e della reticolarizzazione.

Le grandi migrazioni interne erano da un pezzo alle spalle, le grandi migrazioni extra-comunitarie ancora lontane: gli stranieri erano già numerosi, ma non avevano ancora cambiato in maniera significativa la struttura della popolazione, e di segmenti importanti del mercato del lavoro.

Il lavoro modale, in senso culturale prima che statistico, era quello con contratto a tempo indeterminato. Le norme che cominciarono a sbloccare il mercato del lavoro, a partire dal "pacchetto Treu", ebbero un impatto particolare in una regio-

ne ancora fortemente segnata dall'occupazione nella grande impresa.

Le regioni avevano alla fine degli anni ottanta risorse e competenze che appaiono modeste rispetto a quelle odierne. L'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di regione ha rappresentato certamente uno dei *turning points* da ricordare. Quelle che oggi sono sulla scena torinese e piemontese le principali "autonomie funzionali" non erano autonome per niente, come le università, o addirittura non esistevano, come le fondazioni di origine bancaria.

Il Piemonte si considerava da un pezzo "regione europea", ma l'influenza delle istituzioni europee sulla società e sul sistema politico-amministrativo è enormemente cresciuta negli anni novanta, indirizzando la governance locale in senso concertativo e istituzionalizzando il riferimento valoriale al modello europeo, attraverso una sapiente combinazione di "discorso" e di incentivi materiali come i fondi strutturali: l'inserimento di parti importanti del Piemonte nelle aree "obiettivo 2" è stato un altro dei *turning points* che hanno segnato il ventennio.

Da questa elencazione un po' confusa si potrebbe inferire che la regione è completamente cambiata. In un certo senso è vero. Ma i fatti e le interpretazioni presentati in questo volume mostrano anche che il peso del passato, la *path dependency*, sono assai forti; e che cambiamenti parziali anche radicali non si compongono (ancora?) in un quadro coerente e coerentemente governato.

Economia

Per quanto riguarda l'economia, la sfida più importante di fronte agli attori della governance locale alla fine del periodo considerato è costituita dal declino (relativo e non assoluto) che caratterizza il Piemonte da qualche decennio. Gli indicatori di questo declino si riscontrano innanzi tutto tra le gran-

dezza macroeconomiche. Il differenziale positivo del Pil rispetto alla media nazionale si riduce notevolmente, a differenza che nel resto del nord. La crescita della produttività rallenta prima e poi addirittura si ferma: si tratta di un problema nazionale, in Piemonte però particolarmente accentuato. Su terreni sui quali la performance piemontese sembra ancora buona – è il caso degli investimenti in ricerca e sviluppo – l'ottimismo si riduce parecchio se anziché confrontarla con quella delle regioni avanzate italiane la si confronta con quella delle regioni avanzate europee: a partire da Baden-Württemberg e Rodano-Alpi, nostri ricorrenti termini di confronto regionali e urbani.

Le vicende dell'economia regionale sono ovviamente segnate in maniera decisiva da quelle del comparto industriale, e della sua maggiore impresa. La maggior parte del periodo considerato vede il continuato declino della Fiat, solo recentemente interrotto dal noto straordinario *turnaround*, che ha messo l'impresa in condizione di esercitare un inaspettato protagonismo internazionale durante la crisi in corso. L'automotive piemontese ha mostrato durante il declino della Fiat sorprendenti capacità di adattamento e di risposta; ed è qui che è precocemente comparso il tipo di media impresa considerato oggi il fenomeno più innovativo dell'industria italiana. Ma a correggere ancora una volta l'ottimismo sta la constatazione che le medie imprese sono meno presenti in Piemonte di quanto lo siano in Lombardia e in Veneto; e che già prima della crisi registravano grosse difficoltà distretti industriali che pure nel corso del ventennio avevano mostrato eccezionali capacità di trasformazione.

L'andamento del comparto industriale si inserisce in un lungo processo di deindustrializzazione, i cui aspetti fisiologici, o addirittura positivi, non sono sempre facilmente scorporabili da quelli negativi. Il passaggio a un'economia in cui i servizi forniscono la parte maggiore del valore ag-

giunto risale in Piemonte almeno agli anni settanta: in tempi più recenti il trend è diventato progressivamente più visibile dal punto di vista occupazionale. La *path dependency* si manifesta in questo caso attraverso la posizione centrale che occupano i servizi alle imprese; ma bisogna esser molto cauti quando si parla di passaggio all'economia "dei servizi e della conoscenza", perché buona parte dei servizi presentano nella regione caratteristiche del tutto tradizionali. Una lettura positiva di questi processi è comunque possibile, specialmente se si pensa alla differenziazione dell'economia regionale, in cui, ad esempio, crescono i flussi turistici, e l'agricoltura, sempre meno significativa dal punto di vista occupazionale, manifesta però importanti novità qualitative.

Un discorso a sé meriterebbe l'evoluzione del sistema finanziario, che ha registrato negli ultimi vent'anni una crescita senza precedenti, un'integrazione crescente nel sistema bancario del Nord Italia, trasformazioni della governance segnate da un cruciale *turning point* negli anni novanta, con la "privatizzazione" e la nascita delle fondazioni bancarie. Con risultati per il Piemonte contraddittori. Le grandi fusioni hanno prodotto certamente uno spostamento del baricentro fuori di Torino e della regione; ma si tratta di un processo non lineare, in cui non può essere trascurata la presenza locale delle fondazioni di origine bancaria.

La crisi in corso sta mettendo in luce – se ce ne fosse bisogno – l'inestricabile connessione tra finanza e industria, e quindi mettendo in discussione la curiosa nozione di "economia reale". A proposito della quale – nella sua accezione industriale – c'è comunque un punto chiave da sottolineare. Le crisi d'impresa e di settore in corso, e le ristrutturazioni che ne conseguono, presentano una differenza fondamentale rispetto a quelle che abbiamo sperimentato fino agli anni ottanta: la risposta non può più essere pensata in termini di "reindu-

strializzazione”, ma se mai di un mix variabile di manifattura di qualità, conoscenza, servizi.

Società

È soprattutto nelle trasformazioni in corso della società piemontese che si coglie la curiosa combinazione di permanenza e di cambiamento, di *path dependency* e di novità, cui abbiamo accennato all’inizio. Anche in campi in cui le novità sembrano forti, come il mercato del lavoro, esse sembrano a volte colate nel vecchio stampo fordista.

Una delle chiavi di lettura utilizzate in questo libro si può riassumere nella formula “molti cambiamenti, poca innovazione”. La formula trasmette l’idea fondamentale che il sistema politico-amministrativo, “le istituzioni”, non sono state in grado di gestire in maniera adeguata il cambiamento. In qualche caso individui e famiglie si sono “arrangiati” in maniera creativa: è il caso del mix famiglia-mercato con cui sono stati affrontati problemi legati all’invecchiamento della popolazione. In altri casi il rapporto tra domanda proveniente dalla società e risposta delle istituzioni è ambiguo: le prestazioni del sistema educativo non sono brillantissime se ragioniamo in termini di transizione all’economia della conoscenza, ma in genere non è in termini di economia della conoscenza che si possono leggere le competenze richieste dal mercato del lavoro. In altri ancora (marginalità, nuove povertà, accoglienza) la risposta proviene da una combinazione di nuovo e di tradizionale: il Piemonte della cooperazione sociale e del “terzo settore”, il Piemonte (la Torino) della Chiesa e dei “santi sociali”.

Per ragionare sull’innovazione, o sull’innovazione mancata, si può forse riprendere una metafora di North: le istituzioni sono le regole del gioco, le organizzazioni sono i giocatori. Le istituzioni intese come regole del gioco hanno carattere normativo ma anche cognitivo, ci dicono cosa dobbiamo fare in

certe situazioni, ma anche come dobbiamo “vedere” queste situazioni; e le organizzazioni sono (possono essere) un potente fattore di cambiamento istituzionale. Ora, le organizzazioni della governance locale sono cambiate in misura considerevole: ma quanto questo cambiamento “organizzativo” ha interagito in maniera efficace con il contesto istituzionale da cui dipende lo sviluppo, economico e sociale? Per rispondere a domande di questo genere ci vorrebbe molta ricerca, e probabilmente (come nel caso di North) una genialità da premio Nobel. Anche perché ci si sposta necessariamente sul difficile terreno dell’analisi controfattuale: come sarebbero evoluti i rapporti tra regioni senza l’aumento di competenze delle regioni? Come sarebbero evoluti i rapporti tra ricerca e imprese senza le agenzie di trasferimento tecnologico nate nell’ultimo ventennio?

Ci sono terreni esemplari su cui esaminare questa possibile contraddizione. Nel libro si fa notare che fino agli anni ottanta le letture dell’IRES riflettevano una convinzione diffusa secondo cui la coesione sociale rappresenta una variabile dipendente, un costo dello sviluppo, mentre a partire dagli anni novanta si afferma il discorso europeo secondo cui sviluppo e coesione sociale *devono* non solo coesistere ma rafforzarsi reciprocamente. Questo sul piano dei valori dichiarati e almeno in parte, per dirla ancora con North, sul piano dei vincoli formali all’azione. Ma cosa succede veramente nelle mappe cognitive e nei comportamenti delle persone? Anche su questo ci sono terreni di osservazione privilegiati. I fenomeni migratori, con i problemi di accoglienza e di integrazione che comportano, sono certamente uno di questi: non a caso l’IRES cerca di seguirli con attività non solo di ricerca ma di “osservatorio”. Immigrati come risorsa economica, come pericolo per la sicurezza, come minaccia per l’identità: in che misura le organizzazioni che se ne occupano (governi locali, forze dell’ordine, associazioni del terzo setto-

re) hanno modificato il contesto istituzionale, normativo e cognitivo, da cui dipende il comportamento di chi con i fenomeni migratori interagisce?

Governance e politiche pubbliche

Il governo locale ha avuto nel periodo considerato trasformazioni profonde che abbiamo già ricordato. Ma almeno altrettanto importante è stato il passaggio da *government* a *governance*, a una situazione in cui le decisioni che investono il sistema locale (le “politiche pubbliche”) sono il risultato dell’interazione tra attori di diversa natura: pubblici, privati, associativi. Il punto di partenza, che distingue il Piemonte (e la sua capitale) dalle altre regioni italiane, è un modello di regolazione del sistema locale caratterizzato dal predominio di pochissimi attori collettivi, da quella che Gallino ha chiamato “ipertrofia del sistema economico”, dal conflitto (industriale) come strategia preferita di interazione. Il punto di arrivo – apparentemente assestato alla fine del secolo ma oggi già in crisi profonda – è il modello definibile come *governance pluralistica e cooperativa*, o “concertazione locale”, ed è certo il risultato di molti fattori. Alcuni di essi sono riconducibili al processo di deindustrializzazione/terziarizzazione, accompagnato in Piemonte dalla crisi della grande impresa, che ha diversificato la struttura economica e quindi gli interessi e la loro rappresentanza. Ma l’effetto di questi fattori è stato esaltato dall’azione delle istituzioni europee. In pochi campi più che in questo si può parlare di “europeizzazione”: almeno a partire dall’inclusione di Torino (e di altre parti del Piemonte) nell’obiettivo 2, il modello di regolazione locale è un modello europeo. L’europeizzazione ha contribuito a cambiare radicalmente il modo di concepire le politiche pubbliche, intese come azioni concatenate volte alla produzione di beni pubblici: la formulazione delle politiche

può (deve) coinvolgere più attori collettivi, non soltanto pubblici, e la loro attuazione coinvolge (dovrebbe coinvolgere) i loro destinatari. Le esperienze di programmazione negoziata, e in particolare i patti territoriali, sono stati l'espressione formalizzata di questo nuovo modo di produrre beni pubblici; queste stesse esperienze sono state importanti per la promozione della "cooperazione interistituzionale", particolarmente necessaria in Piemonte a livello comunale.

L'attenzione per l'implementazione delle politiche, e non solo per la loro formulazione, è una novità relativamente recente; ancor più recente, ma in via di rapido sviluppo, è l'attenzione per la valutazione dei risultati. Il rischio – su cui hanno attirato l'attenzione in Piemonte gli esperti dell'IRES e dell'ASVAPP – è che si tratti di una nuova ortodossia: ma l'interesse dichiarato per il risultato piuttosto che per la procedura costituisce comunque una rottura con il nostro passato burocratico-fordista.

Il modello di governance regionale e urbana che si viene configurando a partire dagli anni novanta non comporta tanto una novità degli attori (pochissimi sono i casi di attori "nuovi" o di attori che escono di scena) quanto una novità del loro modo di interazione e del loro peso rispettivo. Il sindacato non ha più riacquisito il potere di cui disponeva prima del riaggiustamento industriale degli anni ottanta; ma tutte le associazioni di rappresentanza degli interessi hanno oggi seri problemi di rappresentatività. La regione diventa probabilmente l'attore più importante: parliamo del "governo" regionale in senso stretto, vista la progressiva erosione del potere e del prestigio del consiglio. Nel settore pubblico le aziende di servizi, e in particolare le grandi public utilities, accrescono il loro peso e cambiano in una certa misura le loro logiche d'azione, diventando spesso di fatto attori più che esecutori delle politiche pubbliche, anche perché diventano tenden-

zionalmente detentori di quello che Cohen e Bauer definirono anni fa “monopole de l’expertise légitime”.

Cresce di molto il potere delle autonomie funzionali. Quello delle autonomie funzionali è il campo in cui si registrano le vere *new entries*: enti che non erano “vere” autonomie funzionali e che lo diventano (le università) ed enti che rappresentano una novità assoluta, come le fondazioni di origine bancaria. Le loro modalità di interazione sono tendenzialmente cooperative, e la cooperazione avviene attraverso una complessa strumentazione di sedi (“tavoli”) in cui le politiche vengono almeno teoricamente formulate, e di agenzie che sono spesso contemporaneamente luogo d’incontro degli attori delle politiche e strumento per la loro implementazione.

Questo modello di governance, che ha avuto diffusione e successo nel corso degli anni novanta, diventa oggetto all’inizio del secolo XXI di critiche sempre più dure. Una critica ricorrente riguarda la sua mancanza di trasparenza, il suo trasformarsi in quello che i tedeschi indicano con la metafora del *Filz* (feltro), un insieme compattato e ormai inestricabile di fibre di diversa natura; ma anche quando questo aspetto non si manifesta in maniera grave, e i comportamenti collusivi sono ridotti al minimo, il sistema viene considerato scarsamente efficace ed efficiente per la farraginosità dei meccanismi di costruzione del consenso che lo caratterizzano.

Questa seconda caratteristica rischia di risultare esiziale in un periodo di crisi economica come quello in corso mentre scriviamo, in cui la necessità di tempi di reazione rapidi si combina con la diminuzione delle risorse disponibili. Ne sta già risultando una vasta revisione delle caratteristiche e del funzionamento di molte agenzie che producono *local collective competition goods* (in particolare trasferimento tecnologico e internazionalizzazione).

Territorio

La vicenda dell'IRES, ma in particolare il suo rapporto costitutivo con la programmazione regionale, riflette (lo mostrano diversi contributi del libro, anche non strettamente "territoriali") il modo in cui il tema è stato recepito dalle politiche regionali, con un'oscillazione tra territorio come denominatore comune e territorio come politica specializzata, tra riferimento al territorio come elemento integratore dell'azione di governo e territorio come competenza di assessorato: due impostazioni a volte compresenti, a volte alternative, in una tensione non risolta e forse non risolvibile. Lo mostrano in particolare le politiche industriali, che in qualche segmento del percorso che abbiamo preso in considerazione risultano fortemente influenzate dal paradigma dello sviluppo locale nella sua versione distrettuale, mentre in altri momenti (ri)diventano tranquillamente politiche di settore.

Di nuovo, alle trasformazioni avvenute (rescaling, rifunzionalizzazione) non corrisponde un adeguamento istituzionale. Su questo terreno il cambiamento mancato riguarda sia le "istituzioni" sia le "organizzazioni": lo mostra in particolare la clamorosa obsolescenza delle partizioni amministrative. La mancata o parziale soluzione di problemi molto piemontesi, come la polverizzazione dei comuni o il governo dell'area metropolitana, danneggia certo la performance della pubblica amministrazione, la sua capacità di fornire servizi e beni pubblici. Ma ha anche, specialmente se si tien conto dei suoi risvolti in materia di finanza locale, una ormai provata relazione col tema della sostenibilità dello sviluppo: si pensi in particolare al consumo di suolo, cresciuto dissennatamente nel periodo considerato, e allo *sprawl* urbano di cui solo recentemente alcune ricerche dell'IRES mostrano un rallentamento.

C'è un altro tema sul quale l'adeguamento istituzionale e amministrativo è fortemente carente: il carattere inter- e trans-

regionale di molti dei problemi oggetto di politica regionale, la cui scala pertinente non è regionale, senza per questo essere nazionale. L'IRES ha lavorato a più riprese su scenari che richiederebbero al Piemonte qualche tipo di cooperazione interregionale rafforzata: la macro-regione alpina, il nord-ovest, il nord. Ma non si sfugge all'impressione che, nonostante prese di posizione politiche a volte coraggiose e lungimiranti ma prevalentemente simboliche, ci sia uno scollamento per certi aspetti crescente tra processi di relativa omogenizzazione in corso (in particolare quelli che configurano una *city-region* padana in cui nord-ovest e nord-est sono meno dissimili che in passato) e modelli di governance regionale che, nonostante le potenti spinte all'isomorfismo che provengono dal governo e dalle burocrazie centrali, dalla commissione e dalle burocrazie europee, restano pervicacemente particolaristici.

Osservazioni conclusive

Dati i limiti di spazio concessi a questa nota, molte delle affermazioni precedenti sembreranno al lettore apodittiche; mentre altre lo sembreranno meno a chi avrà la pazienza di leggere tutto il volume, e magari di seguire qualcuno dei rimandi all'attività dell'IRES negli ultimi due decenni. In conclusione, la mia personale lettura arriva a tre possibili chiavi interpretative, configurabili come alternative immanenti allo sviluppo in atto.

La prima è quella tra innovazione e *path dependency*. Il legame col passato non va letto necessariamente in termini negativi, specialmente quando comporta il mantenimento di aspetti distintivi dell'identità regionale, e di *capabilities* che costituiscono tutt'ora un vantaggio competitivo. Ma il mantenimento di istituzioni e strutture obsolete e disfunzionali sembra costituire oggi un handicap potente.

La seconda alternativa è quella tra declino passivamente subito e capacità di risposta. Si tratta di un'alternativa che non

riguarda solo l'economia regionale, anche se in questa è particolarmente visibile, perché in qualche modo misurabile. Nonostante la "scomparsa dell'Italia industriale" (ancora Gallino) la grande impresa è lungi dall'essere scomparsa dal panorama piemontese; e il fatto che anche in Piemonte alla crisi della grande impresa e alla crisi del distretto industriale si siano accompagnate novità come quella dell'emergere di un nuovo tipo di media impresa indurrebbe a ragionare piuttosto, con Berta, in termini di "metamorfosi". Il fatto che per molti aspetti il declino (ripetiamo, relativo) continui farebbe pensare alla possibilità che le reazioni di singole componenti non si connettano (ancora?) in un quadro sistemico. C'è infine la contraddizione che forse più chiaramente emerge dalle pagine precedenti, quella che in altri tempi avremmo letto come incongruenza tra "struttura" e "sovrastuttura": l'insufficiente capacità della politica di accompagnare e indirizzare i processi strutturali in corso. La crescente delegittimazione e la crescente impotenza del sistema politico italiano aggravano una difficoltà di portata più generale: la logica dell'economia è oggi mobile, mentre quella della politica resta radicata (Conti). Qualche tipo di connessione tra le due logiche diventa cruciale, dato che, come sta mostrando la crisi in corso, difficilmente possiamo aspettarci dal (solo) mercato un'evoluzione soddisfacente dell'economia e della società piemontese.

Appendice

***Il Piemonte è davvero un laboratorio sociale?
La ricerca socioeconomica in Piemonte negli ultimi
dieci anni attraverso due banche dati full text
Giorgio Bertolla, Tommaso Garosci***

Le banche dati Il Mulino e Franco Angeli

Pubblicati on-line tra il 2004 e il 2007 sono gli archivi elettronici delle riviste editate da Il Mulino e Franco Angeli: si tratta di un campione rispettivamente di circa 52 e 67 riviste¹ ripartite per disciplina/tema come segue.

È forse la più importante banca dati a testo pieno delle principali testate di ambito prevalentemente (anche se non esclusivamente) accademico che offrono un panorama rappresentativo di quello che viene pubblicato in Italia². Nella tabella A1 l'attribuzione della testata al tema è drasticamente semplificatrice, ma la tabella mostra chiaramente come al di là del nucleo principale costituito dalle scienze sociali, un'ampia quota delle riviste di Franco Angeli si concentri sui temi della salute e della psicologia (oltre ad alcune testate storiche relative al territorio), mentre il Mulino si caratterizza per una maggiore attenzione alle tematiche più schiettamente letterarie o umanistiche.

Riguardo alle aree disciplinari di più diretto interesse dell'IRES la specializzazione dei due editori non presenta significative differenze. La produzione scientifica che essi rappresentano può essere utilizzata per tentare qualche ragionamento sull'attenzione che viene dedicata dai ricercatori sociali alle regioni italiane e al Piemonte in particolare.

¹ L'elenco completo è consultabile alla pagina <http://www.mulino.it/rivisteweb/> e <http://francoangelirivisteonline.casalini.it/>. I dati sono aggiornati a ottobre 2008.

² Ricerche sui titoli sono possibili già da alcuni anni tramite la banca dati Esper che contiene gli spogli di 620 riviste italiane di scienze economico-sociali e giuridiche. Questo archivio però non dispone del full text.

Tabella A1

| Ambito disciplinare | Il Mulino | Franco Angeli |
|--|-----------|---------------|
| Politiche, amministrazioni, istituzioni | 10 | 13 |
| Economia, sviluppo locale | 10 | 9 |
| Lavoro, disoccupazione, formazione | 1 | 4 |
| Questioni sociali, demografia, cultura, salute, ecc. | 6 | 11 |
| Territorio, ambiente, società locali, città | - | 4 |
| Cultura | 13 | 2 |
| Storia | 6 | 6 |
| Psicologia | 4 | 17 |
| Altro | 2 | 1 |
| Totale | 52 | 67 |

L'esercizio di verifica che viene qui riassunto è partito da tre chiavi principali con cui sono state interrogate le due banche dati: *Piemonte*, *Torino* e *Fiat*. Si è poi allargata la verifica ad alcuni altri descrittori specifici della regione. I descrittori possono essere raggruppati in base a tre categorie: luoghi geografici, nomi propri di persona e un mix di voci evocative della realtà socioeconomica-territoriale del Piemonte. A riguardo è opportuno ricordare che tra le opzioni offerte da Rivisteweb de Il Mulino mancano comodi strumenti booleani.

Il Piemonte come tema di indagine esplicito: la presenza del nome della regione nei titoli e negli abstract degli articoli

Il maggior numero di occorrenze del Mulino è legato principalmente al fatto che per questo editore è possibile effettuare la ricerca nell'abstract e nel titolo, ma anche al fatto che l'archivio dell'editore bolognese risale più indietro nel tempo (dal 1997 a oggi, mentre Franco Angeli non risale più indietro del 2000 e ha un *moving wall* di 1 anno) e quindi offre una base dati più ampia. Sebbene il campione di articoli sia assai esile si possono ricavare alcune interessanti indicazioni. In particolare se queste vengono confrontate con i risultati di un censimento effettuato da Silvia Crivello, Luca Davico e Luca Staricco per conto dell'IRES sugli studi socioeconomici pubblicati sul Piemonte tra il 1995 e il 2008 (Quaderni di ricerca; 119).

Se si escludono la cultura e la storia, il profilo del Mulino si avvicina di più a quello di Crivello, Davico e Staricco per la maggiore attenzione dedicata alle questioni sociali e all'economia, oltre che alle politiche, rispetto al campione di Franco Angeli. L'elemento di maggiore differenza è costituito dal tema lavoro che è decisamente sottorappresentato a causa del trascurabile numero di riviste scientifiche specializzate in una materia così specifica. L'economia è un tema di grande rilevanza, ma è quasi esclusivamente ascrivibile ad articoli

Tabella A2

| | Totale il Mulino | Totale Franco Angeli |
|----------|------------------|----------------------|
| Fiat | 24 | 14 |
| Piemonte | 35 | 10 |
| Torino | 55 | 35 |
| Totale | 104 | 59 |

Al netto degli articoli recuperati più di una volta e del rumore (es. nel caso in cui *Torino* è luogo di edizione di un libro o dove *Fiat* è voce del latino esse).

Tabella A3

| Articoli/saggi per ambito tematico | Il Mulino | Franco Angeli | Crivello, Davico, Staricco |
|--|-----------|---------------|----------------------------|
| Politiche amministrative, Istituzioni | 14 | 17 | 200 |
| Economia, industria | 25 | 14 | 250 |
| Lavoro | 4 | 2 | 120 |
| Questioni sociali, salute, istruzione, religione | 29 | 15 | 350 |
| Territorio, urbanistica | 8 | 7 | 80 |
| Cultura | 11 | 3 | - |
| Storia | 20 | 8 | - |

Il totale tabella è superiore al totale articoli poiché ad alcuni titoli è stato attribuito più di un soggetto.

relativi alla Fiat a testimonianza del fatto che il Piemonte non gode di particolare popolarità in quanto spazio economico tra gli autori di articoli scientifici. L'attenzione rivolta alla Fiat si concentra intorno al periodo di maggiori difficoltà dell'azienda e, nel caso di Franco Angeli, concerne essenzialmente due numeri speciali di "Economia e Politica Industriale" pubblicati nel 2002 e 2003. Nel caso del Mulino invece l'attenzione è meno episodica e maggiormente distribuita sia in termini cronologici che di testate.

L'altro tema in evidenza nella produzione dell'editore bolognese sono i servizi sociali sanitari a cui sono dedicati ben 22 titoli che però sono concentrati in due riviste altamente specializzate: "Autonomie locali e servizi sociali" e "Tendenze nuove".

Gli autori

Per quanto riguarda gli autori degli articoli dedicati al Piemonte ci troviamo di fronte a un gruppo relativamente omogeneo di soggetti provenienti in misura consistente, in taluni casi prevalente, dall'ambito accademico³. Nel caso dei professori universitari, ordinari o associati in egual misura, la rappresentanza è molto più alta per il Mulino (67%) che per Franco Angeli (37%). Nel caso dei ricercatori, sommando quelli universitari e quelli attivi come liberi professionisti o full time presso istituti di ricerca o altri enti, Franco Angeli rappresenta invece l'editore di scelta. Diciannove ricercatori hanno pubblicato presso l'editore milanese contro solo undici presso il Mulino. Una conclusione molto approssimativa che si può ricavare è che le riviste del Mulino sembrerebbe-

³ 104 autori totali per il Mulino e 75 per Franco Angeli. Il ricco database di nomi non consente il rinvio diretto ai profili biografici che invece sono un comodo ausilio nella versione cartacea delle riviste.

ro essere preferite dalla fascia più alta dei docenti, mentre Angeli appare l'editore di riferimento per chi deve ancora ottenere la stabilizzazione o è in attesa di occupare i livelli superiori della docenza. Segue la categoria variamente definita di funzionari pubblici (amministrativi, medici SSN, psicologi e formatori). Questo segmento è particolarmente influenzato dall'importante presenza di riviste specializzate in ambito socio-sanitario e, più in particolare, dai periodici di psicologia. Gli autori appartenenti a tale ambito costituiscono il secondo gruppo per importanza con rispettivamente 10 soggetti per il Mulino e 16 per Angeli. Seguono poi giornalisti, manager, professionisti e un paio di amministratori locali⁴.

Per quanto attiene alla provenienza geografica, sia per Angeli che per il Mulino, appena un terzo degli autori non lavora o risiede in Piemonte. In questo caso si tratta prevalentemente di docenti o ricercatori universitari che in passato hanno lavorato o studiato a Torino. Un caso significativo è quello di un autore responsabile di ben 4 contributi per il Mulino che, pur essendo docente a Milano, ha svolto buona parte della sua carriera a Torino e in Piemonte. Se questi ultimi venissero inclusi tra i piemontesi, gli autori genuinamente non piemontesi si ridurrebbero a meno di una decina. Infine, 14 autori per il Mulino e 10 per Angeli, si sono occupati della Fiat, in entrambi i casi circa la metà del totale extra regione. Non sorprendentemente l'industria dell'auto torinese è l'unico piatto in grado di stimolare palati accademici indipendentemente dalla collocazione geografica.

⁴ Questa breve carrellata non intende affrontare questioni più complesse come l'analisi bibliometrica che ha tutt'altro scopo. Recenti analisi in tema possono essere rintracciate nei seguenti contributi: Le pubblicazioni degli economisti operanti negli enti "pubblici" di ricerca: prime analisi e valutazioni, Caielli, Giulio; De Felice, Annunziata; Zoboli, Roberto. *Rassegna italiana di valutazione*, 2006, Fascicolo 36: *The publications of Italian economists in Econlit. Quantitative assessment and Implications for Research Evaluation*, di Giulio Cainelli, et al., "Economia Politica", n. 3

In conclusione non è azzardato ipotizzare che tematiche attinenti il Piemonte interessino quasi esclusivamente ricercatori piemontesi. È una conclusione ragionevole, ma basata su una selezione limitata di materiale che richiederebbe ulteriori indagini. Se fosse vera sarebbe comunque un argomento non secondario per sfatare eventuali miti sul valore esemplare del Piemonte come oggetto di studio.

Il Piemonte attraverso i descrittori nel full text: il quadro cambia?

A questo punto è possibile una verifica delle informazioni affidandosi a un crivello meno fine: la ricerca full text. Grazie ad essa si possono estrarre più records, sebbene in modo assai meno selettivo. In questo caso si è fatto ricorso a una scelta di descrittori appena più ampia a scopo esemplificativo⁵. L'immagine restituita utilizzando questa funzione di ricerca riflette, per lo meno per quanto riguarda le tre voci principali (Torino, Piemonte e Fiat) la rispettiva presenza nel campo titolo. Torino appare inevitabilmente sovra rappresentata poiché non è stato possibile eliminare automaticamente le ricorrenze della città in quanto luogo di edizione. Come era prevedibile riappare consistente la sovrapposizione di Fiat con Torino. Molto forte è la presenza di Torino nelle riviste di Angeli: sia in termini assoluti che di sovrapposizione con il Piemonte. Olivetti potrebbe essere sottorappresentata nel caso di Angeli poiché è stato escluso il nome di Adriano per eliminare i riferimenti al movimento di Comunità. L'esercizio, al di là della ridotta selezione dei descrittori⁶ mostra le potenzialità della

⁵Nel caso della banca dati del Mulino la ricerca è stata ristretta alle riviste di politica, economia e sociologia grazie a un filtro offerto dall'interfaccia di interrogazione dall'editore bolognese.

⁶Dovuta soprattutto alla necessità di ridurre il rumore e alle difficoltà di disambiguare i termini: TAV è anche abbreviazione di "tavola" e il fiume Po è anche avverbio. Difficoltà intrinseche a ogni ricerca a testo pieno, peraltro.

Figura 1 Il Piemonte nelle riviste de Il Mulino

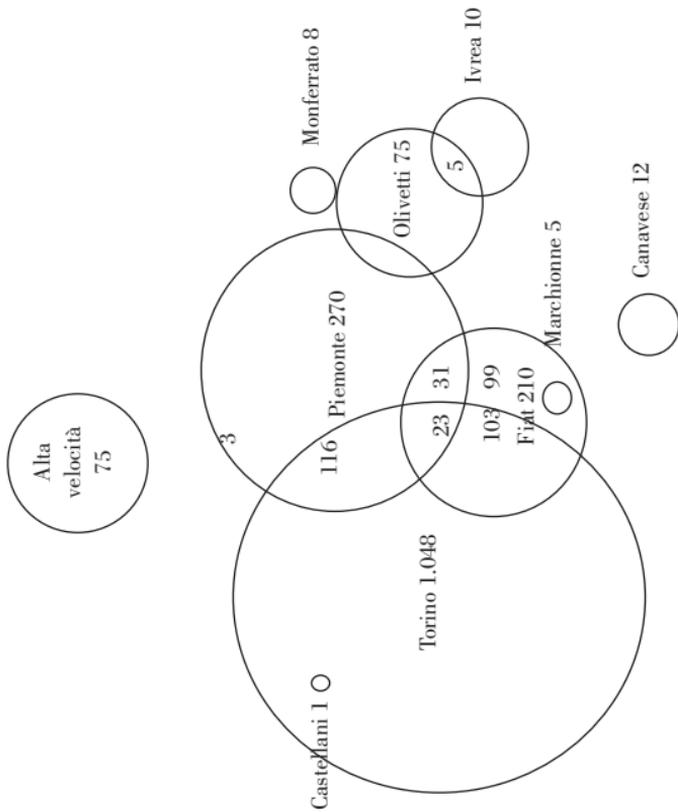
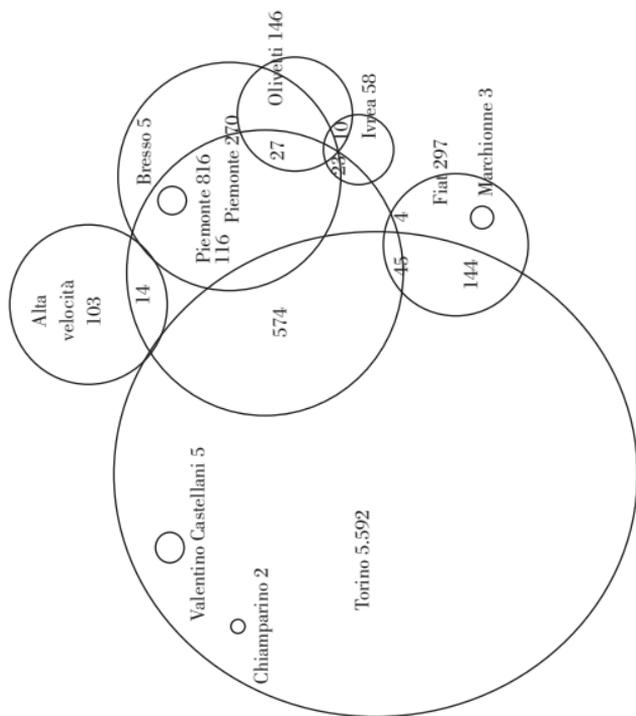


Figura 2 Il Piemonte nelle riviste di Franco Angeli



banca dati che non sono però sempre adeguatamente supportate dai menu di consultazione, in particolare per il Mulino. D'altro canto non è facile immaginare delimitatori che rendano percepibilmente più "customizzabile" il recall di più di 200 records "Fiat" di una ricerca a testo pieno senza una riprogettazione profonda della struttura della banca dati che ne renda trasparenti tutti gli elementi costitutivi utili.

Profilare il Piemonte grazie alla ricerca full text

Quanta e quale è allora l'attenzione che le riviste hanno dedicato al Piemonte rispetto alle principali regioni italiane. Il punto di partenza per provare a rispondere a questa domanda è stato il numero di records recuperati tramite le citazioni nel titolo.

Questo è un dato troppo magro per poterne dedurre indicazioni affidabili. Possiamo tuttavia notare già un paio di tratti che verranno confermati nelle successive verifiche. Il Piemonte non si posiziona nella parte alta della classifica, sommando i risultati dei due editori è al quart'ultimo posto prima di Puglia, Veneto e Lazio. Per converso emerge una evidente attenzione per la Lombardia, la Sicilia, l'Emilia-Romagna e la Toscana⁷.

Questa prima immagine può essere messa a fuoco ricorrendo a un altro indice analiticamente più robusto: le citazioni nel testo degli articoli (e non più nel titolo)⁸. Poiché in questo caso i records recuperati sono significativamente più numerosi è possibile ponderare il dato con la popolazione residente, che consente una misura più corretta rispetto all'importanza della regione.

⁷ Vistoso è il numero totale di citazioni della Lombardia: 203. Ma questa cifra è semplicemente riconducibile alla presenza della rivista "Storia in Lombardia" nella banca dati di Franco Angeli. Mentre il caso Emilia-Romagna è probabilmente legato alla presenza nella regione del Mulino

⁸ Nel caso della base dati del Mulino si è potuto restringere l'analisi alle sole riviste di scienze economico-sociali e politiche

Figura 3 Titoli in cui è citato il nome della regione

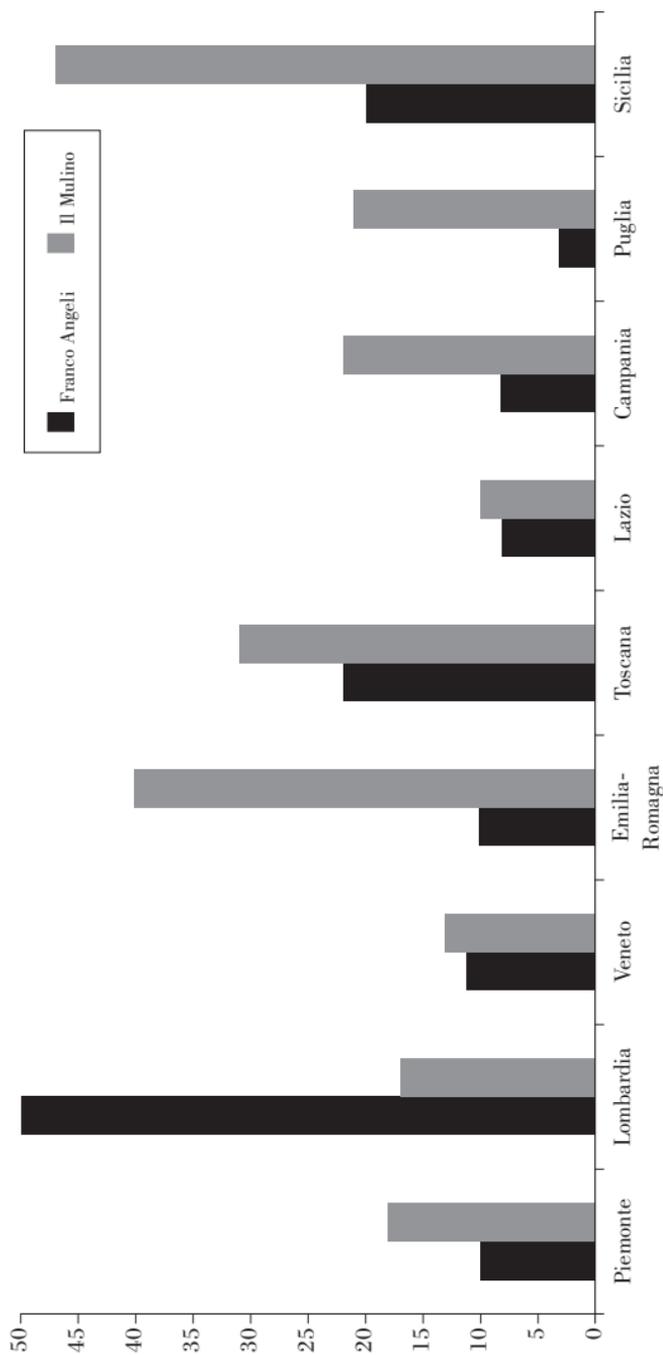
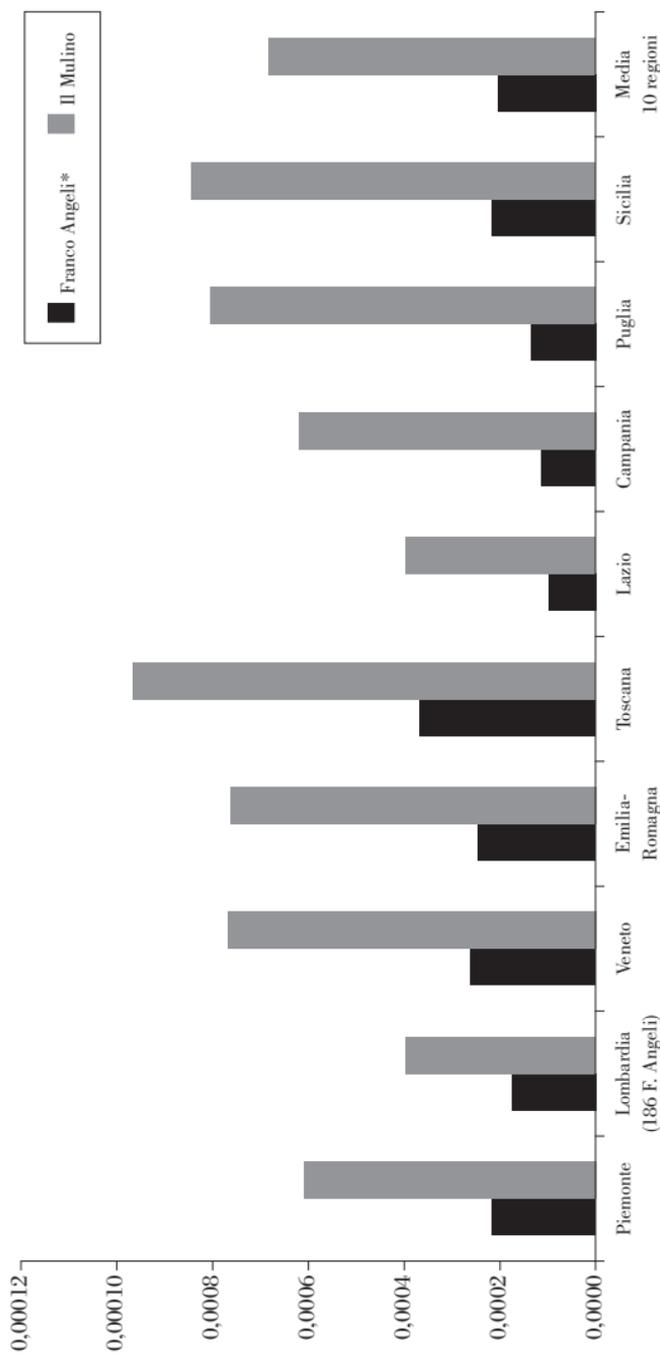


Figura 4 Citazioni nel testo dell'articolo (ponderate in base alla popolazione)



* Le citazioni di Franco Angeli sono limitate agli articoli dove il nome della regione compare almeno 6 volte. L'opzione è possibile grazie alle superiori funzioni di ricerca della banca dati Franco Angeli.

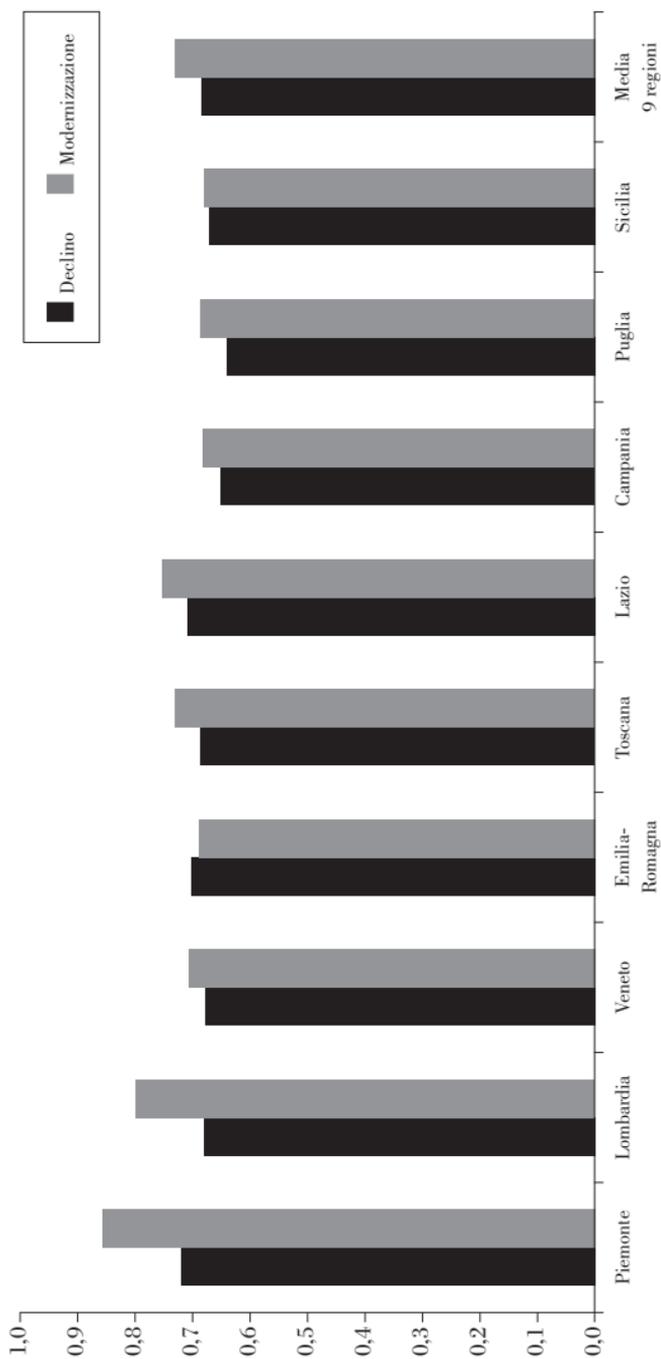
Lo scarto tra le regioni si riduce lievemente. Il Piemonte però occupa una posizione intorno alla media (un po' sotto per il Mulino e appena sopra per Angeli) e rimane tra il quartultimo e il quintultimo posto davanti solo a Campania, Lombardia, Lazio (e Veneto nel caso di Angeli): regioni che appaiono significativamente sottorappresentate. Sembrerebbe che invece l'Italia di "mezzo", l'Italia dei "distretti", della "piccola e media impresa", del "capitale sociale" e delle medie e piccole città occupi stabilmente una posizione di primo piano. Per quanto riguarda tale ipotesi una verifica quantitativa è assai ardua a causa dei limiti che pongono le chiavi di ricerca disponibili per il Mulino⁹. Si può aggiungere che ponderando i risultati in base al reddito pro capite il Mezzogiorno guadagna le posizioni di testa a causa del ridotto denominatore.

Sia per il Mulino che per Angeli la sottorappresentazione della Lombardia e del Lazio, e in parte del Piemonte, può essere corretta con le citazioni delle città capoluogo. Queste mostrano quattro città nettamente in testa, in ordine decrescente: Milano, Roma, Bologna e Torino. Vengono poi, molto distaccate, Napoli, Bari e Firenze. Ponderando il dato con la popolazione, la classifica appare di nuovo completamente rimescolata, le prime tre città sono: Bologna (nettamente in testa), poi Bari, e poi Firenze¹⁰. Confrontando le citazioni di re-

⁹ Nel caso de Il Mulino non è possibile accoppiare con AND una stringa delimitata da apici con un altro termine ("capitale sociale", "Lega nord", "Piccola impresa"). D'altro canto i proxy Lega e PMI sono o ambigui o riduttivi. Per questo non si è proceduto a un controllo su entrambe le banche dati. È significativo però che l'associazione con "distretti" e con "capitale sociale" per Franco Angeli confermi l'ipotesi mostrando un buon riscontro con Veneto, Emilia-Romagna e Toscana.

¹⁰ Il risultato apparentemente incomprensibile si spiega in parte in quanto è "sporcato" dal luogo di edizione dei libri citati nelle rassegne bibliografiche. Si capisce così soprattutto la sovra rappresentazione di Bologna e di Bari, sedi di due importanti editori.

Figura 5 Presenza nel testo dei termini “declino” e “modernizzazione”



gioni e città capoluogo sembra quindi di poterne dedurre che la presenza di città metropolitane oscuri, per così dire, la rilevanza della regione come soggetto di analisi.

A questo punto si può tentare una ipotesi più azzardata. Si tratta di verificare se le regioni vengano citate di preferenza in associazione con alcuni temi o problematiche correnti nel discorso sociologico. Si potrebbe in tal modo profilare la percezione dell'immagine e verificare se, sotto questo aspetto, il Piemonte presenti tratti peculiari.

A questo scopo, dopo aver sommato i dati dei due editori, si sono estratti i records dove i termini prescelti erano presenti insieme al nome delle regioni e si sono ponderati per il numero di records in cui era presente il nome della regione. Questo allo scopo di evidenziare la frequenza relativa del termine rispetto alle ricorrenze del nome della regione¹¹.

Se l'ipotesi di lettura che si propone è corretta, la ponderazione delle citazioni dovrebbe in una certa misura mostrare l'associazione tra la regione e la tematica. In questo caso il Piemonte sembra essere maggiormente associato al termine "declino", ma anche al concetto di "modernizzazione". Entrambi i dati confermerebbero l'ipotesi che, nella lettura degli analisti, la regione subalpina sia, più di altre, al centro di processi di ristrutturazione. Un'evidenza non inaspettata se si pensa ai travagli della sua principale azienda e alle tensioni rispetto alle diverse traiettorie di sviluppo del nord-ovest rispetto al nord-est.

Meno evidente, ma interessante, la relazione tra i termini "immigrazione", "criminalità", "disagio" e "sicurezza". Qui il Piemonte appare in linea con le altre regioni per quanto riguarda l'immigrazione e la criminalità. Lo scostamento rispetto alla media è trascurabile (appena superiore per l'im-

¹¹ Nessuna lettura, né campionaria, né sistematica, è stata fatta sui testi per verificare l'ipotesi.

migrazione e appena inferiore per la criminalità). Peraltro anche le altre regioni non offrono un quadro particolarmente diverso, se si eccettua il Lazio.

Decisamente più evidente invece il rapporto con “disagio” e “sicurezza”. Entrambi i termini appaiono fortemente associati con la nostra regione. Il Piemonte sembrerebbe essere correlato ai due termini che potrebbero essere un portato dei processi di trasformazione sociale ed economica già messi in evidenza dalla presenza dei descrittori “declino” e “modernizzazione”.

Figura 6 Presenza nel testo dei termini “immigrazione”, “criminalità”, “disagio”, “sicurezza”

