

IL RITARDO DEI SUD

AREE FORTI ED AREE DEBOLI
IN EUROPA E IN ITALIA

a cura di Nino Novacco



TESTI, COMMENTI E INTERVENTI DI:
ANNESI-AVERNA-BELLINI-BIANCHI-
BOECKHOUT-BUTERA-CACACE-CAFIERO
CAMAGNI-CEGCHINI-CIANCIOLO
CIARAVINO-CIARDELLI-CORBO
CUSIMANO-D'ANGELO-DEBENEDETTI
DE RITA-DUNFORD-FIORE-FIORELLI
FRANCHINI-GRASSI-IZZO-LA CAVERA
LAMBERTI-LEANZA-MARONGIU
MAZZARINO-MERLE-BRANDINI-MURRAY
MUSSA-FE-NAPOLITANO-NICOLOSI-NIZZOLI
NOVACCO-PRODI-RONCONI-ROSA-SABA
SACCHI-SAVONA-TORRETTA
VOLPI-WOLLEB

FRANCOANGELI

UN'INIZIATIVA DELLA SIRAP

SICILIANA INCENTIVAZIONI REALI PER ATTIVITÀ PRODUTTIVE SPA

P

IL RITARDO DEI SUD

**AREE FORTI ED AREE DEBOLI
IN EUROPA E IN ITALIA**

a cura di Nino Novacco

FRANCOANGELI

LE POLITICHE NAZIONALI E REGIONALI PER LO SVILUPPO DI SISTEMI ECONOMICI LOCALI NEI PAESI EUROPEI

di Robin Murray *

Nel dopoguerra le politiche regionali dei paesi europei miravano prevalentemente ad incoraggiare la redistribuzione spaziale dei posti di lavoro, favorendo, con agevolazioni ed incentivi, una nuova localizzazione geografica delle industrie manifatturiere e, in alcuni paesi, delle industrie terziarie. Per attuare i programmi di rilocalizzazione della produzione, quasi tutti i paesi hanno elaborato strategie miranti alla creazione di infrastrutture su vasta scala.

È proprio questo tipo di politica che oggi viene messo in discussione. In parte perché essa non ha ottenuto i risultati attesi. Le disparità a livello regionale presenti nei paesi Cee, dopo una riduzione manifestatasi negli anni '60, sono tornate ad aggravarsi nel corso degli anni '70 e '80. Recentemente, il numero di industrie non collegate ad una specifica area territoriale cui dare una nuova ubicazione è andato sempre più diminuendo, e le poche rimaste hanno sfruttato questa tendenza politica per porre le regioni in antagonismo tra loro, costringendole a competere nell'offerta di agevolazioni, allo scopo di tutelare i propri investimenti. È questa una strategia molto diffusa negli Stati Uniti, che, all'atto pratico, comporta più costi pubblici che nuove proposte di localizzazione industriale. Comunque, negli anni '70, la grande industria manifatturiera si è allontanata spontaneamente dalle città e dai centri storici inoperosi. Le agevolazioni locali non hanno fatto altro che aumentare il costo pubblico di questa operazione.

Tale cambiamento è stato uno dei risultati dell'europeizzazione. La creazione del mercato interno, oltre a rendere più vulnerabili le

aree più deboli con l'eliminazione delle politiche protezioniste, diede origine ad un sistema di competizione fra gli Stati che ha indebolito lo Stato nazionale. L'esigenza di una politica regionale si fece così più pressante, ma al contempo gli strumenti nazionali per attuare una redistribuzione territoriale divennero meno incidenti. Questo è il primo cambiamento strutturale da cui non è possibile prescindere quando si parla di politica regionale.

Un secondo cambiamento riguarda i fattori che influenzano la localizzazione delle imprese. Durante la prima rivoluzione industriale, i settori portanti dell'industria erano legati alle fonti delle materie prime, dell'energia e della manodopera, nonché ai porti per il commercio internazionale. Con l'avvento della produzione di massa, l'interesse dell'industria si spostò ai mercati di massa. Le città si industrializzarono e al loro interno si creò una nuova forza lavoro semispecializzata. Dagli anni '60, lo sviluppo dei trasporti, l'ampliarsi dei mercati e la forza esercitata dai movimenti dei lavoratori hanno minato il rapporto fra l'industria e la città. Negli ultimi venticinque anni si è assistito al trasferimento dell'industria verso centri più piccoli e verso la campagna, verificandosi la cosiddetta «ruralizzazione dell'industria». È per questo motivo che le politiche tradizionali di dislocazione regionale hanno coinciso con l'andamento del settore industriale.

Nel frattempo le grandi industrie manifatturiere hanno perso il loro ruolo primario quali agenti dello sviluppo economico, cedendolo alle industrie del software e a quelle che si occupano di progettazione, ideazione e creazione di nuovi mercati e delle nuove tendenze. I laboratori di ricerca e sviluppo, gli studi di progettazione, le agenzie pubblicitarie, gli studi di consulenza, di direzione e organizzazione, le società finanziarie e le cosiddette industrie culturali sono diventate le nuove attività in crescita, la mente post-industriale rispetto alla mano industriale. L'importanza rivestita da questi cambiamenti nei confronti della localizzazione industriale sta nel fatto che anche le nuove industrie «concettuali» si sono concentrate in regioni cruciali che, a loro volta, dipendono da infrastrutture moderne (sistemi di telecomunicazione avanzati, aeroporti internazionali) e da grandi consorzi di aziende di software tecnologico: sono state, così, le scelte geografiche della manodopera tecnica ad incidere in modo determinante sulla localizzazione economica.

* Institute of development studies, Università del Sussex, Gran Bretagna.

Per quanto riguarda la politica regionale, il trasferimento di queste industrie appare più problematico rispetto a quello di imprese manifatturiere o di uffici prettamente amministrativi. Un gruppo concentrato di progettisti non può essere dislocato da Milano al Mezzogiorno analogamente a quanto potrebbe essere realizzato, ad esempio, con un'acciaieria. I progettisti dipendono, infatti, dalla cultura urbana metropolitana. Molti di loro hanno rapporti con più industrie e sono strettamente legati agli uffici direzionali dei clienti. Qualsiasi politica di dislocazione deve fare i conti con la necessità di creare poli di attrazione alternativi, provvisti delle necessarie infrastrutture economiche e culturali, nonché di un'ampia gamma di specializzazioni. Nelle industrie «concettuali» vi sono sia economie di agglomerazione che economie di *scope* legate al contesto urbano. È per questo che una politica di dislocazione deve essere una politica di «nuclei alternativi».

Un terzo cambiamento è dovuto al fatto che il problema regionale contemporaneo è sia infraregionale che interregionale. Se da un lato nelle aree depresse sono presenti aree di crescita, in quelle sviluppate sono identificabili aree decadenti, in particolare nei grandi centri urbani. Le città sono diventate le aree depresse degli anni '80, ufficialmente riconosciute come tali quando si è cominciato a parlare del «problema del centro città». Secondo alcuni, questi problemi urbani potevano essere risolti all'interno dello stesso contesto cittadino. Si pensava che la forza economica delle aree sviluppate avrebbe avuto ricadute positive sulle aree confinanti. Gli anni '80 hanno, tuttavia, confutato questa teoria, mentre hanno confermato che parte del «boom» dipendeva da un mercato del lavoro secondario mal retribuito, e che troppo spesso i posti di lavoro creati non risolvevano i problemi della disoccupazione cittadina. La carenza di manodopera si accompagnava ad una disoccupazione su vasta scala e nessun programma a breve termine di formazione o di mobilità della manodopera poteva colmare tale divario.

Ovviamente la disoccupazione non è limitata alle città. È sempre stata un problema tanto rurale quanto urbano, in particolare in quelle regioni periferiche dove l'agricoltura stessa è in fase di trasformazione. La novità degli anni '80 sta nella persistenza degli alti livelli di disoccupazione nell'intera Comunità, a dispetto del prolungato periodo di crescita economica. La disoccupazione è strutturale, non-

ché ciclica, e ciò modifica ulteriormente il contesto in cui elaborare una politica regionale. È ormai chiaro, infatti, che non è più sufficiente ridistribuire l'industria in termini geografici, poiché si rischia con ciò di ottenere soprattutto una ridistribuzione della disoccupazione. Una politica regionale deve comprendere sia la creazione di posti di lavoro che la loro diffusione nel territorio, in altre parole, essa deve affrontare il problema dello sviluppo regionale autonomo.

A queste considerazioni vorrei aggiungere un'altra, relativa alla crescente preoccupazione per il carattere qualitativo, oltre che quantitativo, della crescita economica. Le esigenze di uno sviluppo regionale sono andate sempre più definendosi in termini di qualità del posto di lavoro e della vita lavorativa, di sicurezza ambientale e di disponibilità di infrastrutture che soddisfino i bisogni sociali, di esigenza di un ordine economico che non aumenti le differenze sociali e non si ritorca contro la società stessa. Ciò che oggi chiamiamo «qualità della vita» è un presupposto della politica regionale, importante tanto per le aree più deboli quanto per quelle trainanti, e che ci obbliga a non considerare più la politica regionale esclusivamente in termini di finanziamento dei posti di lavoro.

È necessario affrontare questa nuova situazione con un'azione diretta a livello di Comunità, in particolare per quanto riguarda gli incentivi per la localizzazione dell'industria. Necessario si presenta oggi per la Commissione trovare il modo di frenare la competitività distruttiva fra le regioni in relazione agli investimenti non collegati ad una specifica area territoriale. Il sistema degli incentivi sta, infatti, sempre più favorendo le aziende a scapito delle regioni. Si impone quindi la necessità di standardizzare gli incentivi e bloccare le vendite all'asta delle localizzazioni.

Inoltre, la Commissione svolge un ruolo fondamentale nella creazione di un'Europa costituita da molteplici nuclei trainanti, e non da una concentrazione triangolare. Al raggiungimento di tali finalità contribuirebbero una politica sui trasporti e sulle telecomunicazioni a livello comunitario, nonché una regionalizzazione degli stanziamenti Cee.

Tuttavia, ritengo che Bruxelles abbia ragione quando individua quali principali ambiti di intervento per le iniziative di politica regionale quelli nazionali e locali. Negli ultimi due anni la Commissione ha creato i presupposti per nuove iniziative, trasformandosi da ero-

gatrice di fondi a partner delle amministrazioni nazionali e regionali, fornendo il proprio aiuto per progettare e finanziare programmi di sviluppo. È passata dalla logica di interventi per progetti a quella di interventi per programmi, e ciò ha ulteriormente stimolato la produzione di piani di sviluppo. Ha esortato al massimo il senso di responsabilità, aprendo la via ad un approccio più pluralista nei confronti della politica regionale. Rimane tuttavia da chiedersi come dovrebbero essere queste politiche. Quali sono gli approcci più rispondenti alle condizioni ed alle esigenze degli anni '90? È questo il tema che sarà affrontato di seguito.

Un punto critico è rappresentato dalla regionalizzazione delle politiche nazionali. Un certo numero di paesi - fra cui spicca l'Inghilterra - non ha trovato il modo giusto per inserire le priorità regionali nelle azioni dei ministeri statali e degli enti pubblici. In questi paesi mancano completamente meccanismi per la regionalizzazione della spesa pubblica e per il coordinamento delle attività delle varie componenti del governo in merito a precisi obiettivi di carattere regionale. Lo sviluppo di «nuclei alternativi» richiederebbe chiaramente questo coordinamento interministeriale, dato anche il riconoscimento dell'influenza esercitata in modo fondamentale sulle nuove regioni trainanti dalle decisioni relative alla spesa pubblica, adottate dai ministeri senza alcuna azione di coordinamento. In questo senso la Francia è stata la nazione più efficiente, e ciò riflette la sua tradizione di pianificazione a livello centrale. Tuttavia, un effetto simile è riscontrabile anche in quei paesi caratterizzati da una struttura statale decentrata, con forti governi regionali. Per esempio, alcune delle economie locali più equilibrate e decentrate della Germania occidentale possono essere in parte spiegate con l'importanza attribuita al *Lander* all'interno della struttura federale.

Questo contributo concerne tuttavia soprattutto il livello regionale dell'azione politica ed in particolare quanto le autorità locali hanno realizzato e possono realizzare per stimolare lo sviluppo dei territori sottoposti alla propria competenza. La mutata situazione degli anni '90 impone di impostare la politica regionale su queste premesse. Le autorità locali e regionali sono, per loro stessa natura, più vicine alle specificità del luogo di quanto non lo siano i funzionari dei governi nazionali o della Comunità. Pertanto dovrebbero essere le principali responsabili per la definizione di strategie e piani

regionali. Inoltre, esse occupano la posizione migliore per distribuire la maggior parte dei servizi necessari. In fase di pianificazione e di distribuzione avrebbero comunque la possibilità di richiedere il sostegno dei governi nazionali e della Commissione stessa. Come già accennato, anche questi organismi di livello superiore dovrebbero avere propri piani e proprie politiche. Tuttavia, con il declino del sistema nazionale di incentivazione alla redistribuzione geografica delle attività economiche e in considerazione della maggior attenzione prestata dalla politica regionale allo sviluppo autonomo, il ruolo di guida dovrebbe essere assunto dalle istituzioni locali e regionali.

Ciò che colpisce delle politiche economiche attuate a questo livello è la rilevanza da esse manifestata negli ultimi quindici anni. Anche a causa della de-industrializzazione e dell'aumento della disoccupazione, in tutta la Comunità si è verificata una crescita di iniziative economiche locali. Questo fenomeno è stato particolarmente evidente in Germania occidentale, in Italia, in Belgio e nel Regno Unito, e sta rivestendo sempre più importanza in Spagna e in Grecia. L'ampia gamma di esperienze di questi paesi ci permette di osservare diversi importanti sviluppi innovativi verificatisi nell'ambito della strategia industriale, della politica tecnologica e dell'amministrazione pubblica, sviluppi che hanno modificato il modo in cui questi settori vengono considerati a livello sia nazionale che locale. È evidente, infatti, che in alcune aree i migliori risultati di attuazione della politica nazionale si sono avuti per mezzo degli enti locali e regionali. In questo senso «locale» e «nazionale» coincidono. Possiamo quindi affermare che la politica regionale svolge un ruolo importante nella realizzazione delle priorità nazionali e non deve più limitarsi a cercare esclusivamente di ridurre le disuguaglianze regionali.

Vorrei ora analizzare brevemente dieci aree in cui l'azione dei governi regionali e comunali si è caratterizzata in termini innovativi.

1. Sviluppo regionale di attività bancarie

Molte regioni hanno costituito agenzie e strutture aziendali con funzioni analoghe a quelle delle banche di sviluppo del Terzo Mondo. Esse detengono capitale netto, forniscono capitale di rischio e finanziano prestiti, si occupano di riconversioni aziendali, interventi setto-

riali e miglioramento tecnologico; offrono consulenza specialistica e servizi di gestione. Sono istituti attivi, che si prefiggono di promuovere una politica di sviluppo a lungo termine, pur operando nell'ambito di discipline strettamente finanziarie. Rappresentano un'innovazione amministrativa che promette di avere, negli ultimi anni del ventesimo secolo, la stessa importanza che le società pubbliche ebbero a partire dagli anni '30, in quanto potenzialmente possono svolgere il ruolo di «imprenditori sociali» in qualsiasi economia locale. Necessaria appare l'espansione di queste iniziative, promuovendo la loro specializzazione ed una certa «competizione cooperativa» tra esse.

2. Distretti industriali, consorzi e centri per servizi reali

Alcune Regioni italiane hanno inaugurato quello che oggi, in tutto il mondo, è noto come modello italiano di sviluppo locale o «industrializzazione diffusa». Le amministrazioni regionali e comunali hanno sostenuto reti di piccole e medie aziende, stimolando, ed in parte finanziando, l'offerta di servizi collettivi cui generalmente avrebbero accesso solo le aziende di maggiori dimensioni. L'incoraggiamento della costituzione di consorzi fra le aziende, il finanziamento di centri di servizi comuni e di infrastrutture settoriali (ad esempio, corsi di formazione e parchi industriali) sono stati di importanza fondamentale per il successo dei distretti industriali della «terza Italia». La strategia industriale perseguita, volta a progettare prodotti di alta qualità ottenuti tramite una struttura produttiva flessibile capace di adeguarsi rapidamente alle variazioni della domanda, si pone in forte contrasto rispetto alle grandi industrie di produzione di massa, che erano alla base della precedente politica regionale. Nonostante e, sotto molti aspetti, a causa di un apparente svantaggio, e cioè le ridotte dimensioni aziendali, i distretti industriali italiani hanno conseguito un notevole successo sui mercati delle esportazioni, alla pari delle economie regionali parallele del Baden Württemberg e dello Jutland. Ognuna di queste regioni ha alle spalle storie economiche e sociali particolari: per esempio, la «terza Italia» coincide con la parte del paese la cui agricoltura era caratterizzata in passato dalla mezzadria. Vi è chi ha visto in ciò un limite alla possibilità di replicare altrove questi modelli. Tuttavia i principi produttivi in essi contenuti ed il ruolo svolto dalle amministrazioni locali e regionali sono di ben più vasto rilievo.

3. Iniziative tecnologiche

La politica tecnologica locale è stata affrontata seguendo essenzialmente tre diversi approcci.

Il primo si basa sulla tecnologia e comporta la creazione di banche di prodotto e laboratori per prototipi, la ricerca di registri dei brevetti per potenziali prodotti e l'incoraggiamento dello sviluppo commerciale del prodotto a partire dalla capacità tecnologica del settore pubblico esistente (ad esempio istituti di ricerca ed imprese pubbliche).

Il secondo si basa sull'impresa, e mira a garantire il supporto tecnologico necessario per soddisfare i particolari bisogni delle aziende. I centri di trasferimento di tecnologia del Baden Württemberg, i centri settoriali per l'offerta di servizi alle imprese dell'Emilia ed il programma di miglioramento tecnologico attuato nei Paesi Baschi dalla Spri (*Sociedad para la promoción y reconversión industrial*) ne sono tutti interessanti varianti.

Il terzo approccio parte da bisogni sociali più generali - per esempio nell'ambito del settore energetico, sanitario, dei trasporti o dell'organizzazione del lavoro a misura d'uomo - per sviluppare tecnologia e nuovi prodotti necessari a soddisfarli. È questo uno dei metodi adottati dalle reti tecnologiche del «Greater London Enterprise Board» e dal consiglio comunale di Sheffield. Esso ha portato a diverse importanti innovazioni, la più importante delle quali è stata lo sviluppo del primo sistema produttivo in cui l'attività umana è integrata dai robot, un progetto dal costo di 4,5 milioni di sterline voluto dal precedente «Greater London Enterprise Board», dalla Rolls Royce, dalla Bicc e da partner olandesi e tedeschi che partecipano al programma comunitario *Esprit*. Inoltre, questo metodo permette di evitare un'eccessiva concentrazione sull'hardware tecnologico, favorendo la realizzazione di sistemi integrati.

Indipendentemente dall'approccio adottato, gli enti locali hanno, in tutti i casi sopra indicati, contribuito ad instaurare rapporti di collaborazione fra il sistema della ricerca pubblica e quello della produzione, sia pubblico che privato. Essi hanno offerto supporto tecnologico alle piccole e medie imprese ed hanno indicato le vie alternative che lo sviluppo tecnologico può percorrere. Per tutte queste ragioni, la loro importanza va ben oltre i confini dei loro interventi.

4. *Le industrie culturali e l'ambiente*

Le amministrazioni locali e regionali sono state le prime a trasformare le industrie culturali in elementi chiave della strategia dello sviluppo economico. Non solo queste industrie hanno presentato una forte crescita nel campo della musica, della televisione, del video, del cinema, del teatro, della radio, del design, dell'editoria, ma hanno anche contribuito a creare una fiorente cultura urbana che rappresenta un fattore significativo per l'«industria concettuale» e per una crescita qualitativa complessiva.

La pianificazione dei centri cittadini e le politiche ambientali hanno rivestito un'importanza simile e, a loro volta, hanno incoraggiato lo sviluppo di nuovi prodotti e la nascita di posti di lavoro. Glasgow, Bradford e Roma sono esempi di città in cui le forti strategie culturali hanno favorito l'espansione economica ed hanno fatto sì che il modo di pensare alla politica economica urbana passasse dalla mera considerazione della città come apparato produttivo ad una visione della stessa basata sulla qualità della vita urbana.

5. *Strategie di settore e pianificazione democratica*

Molte autorità regionali hanno perseguito la propria politica industriale tramite strategie di settore, la cui importanza è determinata non solo dal fatto di essere pensate a lungo termine, ma anche dal fatto di rappresentare un punto comune per tutti coloro che sono coinvolti nell'economia locale, cioè imprese, sindacati, gruppi di utenti e la maggior parte del settore pubblico. Uno dei risultati ottenuti è stata la dimostrazione della molteplicità dei modi in cui il settore pubblico può appoggiare la crescita di una particolare industria, fungendo da acquirente pubblico, investitore di fondi pensionistici, agente di formazione, pianificatore dello sfruttamento del suolo, fautore di politiche per la salute, promotore dello sviluppo delle infrastrutture e gestore dei trasporti. Siamo ben lontani in questi casi dalle politiche imperniate sugli incentivi finanziari e sulla «promozione» industriale. Il settore pubblico ha questi poteri grazie alle diverse funzioni ad esso afferenti e, quindi, alle attività che esso quotidianamente svolge. Le strategie di settore hanno fornito il modo di intrecciare le varie attività intorno a specifici obiettivi.

Un altro risultato è stato quello di coinvolgere attivamente nella formulazione di strategie le parti direttamente interessate. Alcune

amministrazioni hanno creato «unità di pianificazione popolare». Sono stati organizzati corsi di formazione settoriali per adulti all'interno ed all'esterno dei luoghi di lavoro, indagini ed udienze pubbliche, conferenze, programmi radiofonici, giornali economici, persino festival musicali in cui venivano affrontate questioni di natura strategica e nominati soggetti appartenenti all'industria, quali pianificatori temporanei. Tutte queste iniziative non solo hanno arricchito il processo di pianificazione, ma hanno anche offerto una soluzione per individuare percorsi di sviluppo basati su un ampio consenso e necessari per garantire l'impegno delle parti da cui dipende il successo di qualsiasi pianificazione. In questo senso, le strategie di settore locali hanno rappresentato il punto focale della nascita di nuove politiche e gestioni economiche.

6. *Proprietà e pianificazione*

La maggior parte delle amministrazioni locali e regionali hanno utilizzato i propri poteri di pianificazione per incoraggiare lo sviluppo economico, e molte di loro hanno sovvenzionato, a titolo di incentivo, la costruzione di aree ad uso industriale. Tali iniziative sono state di ampio supporto a quello che definisco lo «sviluppo del mercato frammentato». Inoltre, sono state attuate misure volte a realizzare infrastrutture integrate per la pianificazione strategica di particolari industrie, o per progetti sociali di ampia portata. I parchi industriali italiani costituiscono un esempio di tale «sviluppo del mercato sociale». Le amministrazioni comunali hanno comperato il terreno ai prezzi praticati per i suoli ad uso agricolo ed hanno trasferito i benefici agli industriali, favorendo consorzi, settori specifici e chi accettava di acquisire i diritti di superficie e non il diritto di proprietà del terreno, in modo da vincolare il prezzo di eventuali vendite future al prezzo originario adeguato all'inflazione. In questo modo ci si è avvalsi della proprietà terriera per favorire le priorità e i poteri di pianificazione, si è garantito il controllo pubblico della «rendita del fondatore», e si è utilizzata la rendita per finanziare lo sviluppo e garantire il mix industriale richiesto dal distretto. Esempi simili sono riscontrabili in Scozia, a Sheffield e a Londra, dove è stata ribadita l'importanza dell'azione svolta dalle autorità locali per finalità di sviluppo economico integrato.

7. Lavoro, lavoratori e mercato del lavoro

Una delle conseguenze della recessione dei primi anni '80 è stato l'acuirsi della spaccatura esistente nel mercato del lavoro fra un gruppo provvisto di potere di mercato ed una forza lavoro secondaria, debolmente organizzata, mal retribuita e con scarsa sicurezza lavorativa. Molte amministrazioni regionali e comunali hanno cercato di arginare questa crescente differenziazione aumentando le opportunità di formazione lavorativa, sfruttando il proprio potere di datore di lavoro e di acquirente per creare standard accettabili nell'ambito dei mercati della forza lavoro locali e sostenendo i sindacati ed i centri di assistenza ai lavoratori. Inoltre, hanno intrapreso una serie di misure per cercare di ridurre la discriminazione contro gruppi svantaggiati che raccolgono la maggioranza di coloro che si trovano nel mercato del lavoro secondario: donne, minoranze etniche, emigranti, disabili, omosessuali e zingari. I comuni hanno predisposto l'assistenza per i figli di genitori che lavorano ed hanno organizzato orari più flessibili per chi ha responsabilità familiari.

Inoltre, le amministrazioni locali sono state le prime ad attuare politiche cui oggi è stato dato il rilievo di tematiche nazionali fondamentali per gli anni '90, quali, ad esempio, l'orario di lavoro, la salute e la sicurezza sul lavoro, le tecnologie a misura d'uomo e la democrazia industriale. Sono tutti aspetti che contribuiscono a costituire la qualità della vita lavorativa, promossi tramite iniziative quali la pianificazione aziendale, le cooperative, i contratti sulla salute nelle aziende, i progetti di carattere epidemiologico ed i centri di prevenzione dei rischi.

8. Multinazionali e coalizioni di potere controbilanciante

Uno dei maggiori danni per l'economia locale può derivare dalla chiusura di impianti di società multinazionali, che rischia di annullare l'impegno delle autorità locali a favore di politiche occupazionali. L'esperienza europea evidenzia la particolare difficoltà di convertire gli impianti chiusi in attività indipendenti. Per ridurre al minimo questo danno, alcune amministrazioni hanno proposto al legislatore di richiedere l'erogazione di un compenso da parte della casa madre in caso di chiusura di uno stabilimento distaccato. Tale questione dovrebbe essere affrontata a livello Cee. Altre amministrazioni hanno costituito centri di preavviso per permettere ai sindacati e ai

politici di avviare, in tempo utile, azioni contro la chiusura degli impianti. In alcune multinazionali sono stati sviluppati, a livello europeo, rapporti fra i sindacati presenti nei vari stabilimenti distaccati. La «Standing Conference of Kodak Workers» rappresenta un esempio importante; iniziative simili sono state attuate alla Ford, alla Philips e alla Unilever. In tutti questi casi le autorità locali hanno appoggiato, a livello organizzativo e di ricerca, quelle che sono ormai note come coalizioni di potere controbilanciante. Tuttavia, nonostante il sostegno espresso dal Parlamento europeo, queste coalizioni hanno risentito del mancato appoggio degli Stati nazionali.

9. Servizi pubblici e parastatali

Anche dal settore nazionale dei servizi pubblici e parastatali deriva un forte impatto sulle economie locali in termini occupazionali. Ciò si verifica particolarmente negli Stati centralizzati, dove i meccanismi esistenti per collegare le attività degli enti nazionali alle esigenze locali e regionali sono inadeguati. Gli aeroporti, le ferrovie, le poste, le industrie del carbone e dell'acciaio, i laboratori pubblici di ricerca, gli enti per l'energia elettrica, unitamente ad altri servizi pubblici e amministrativi, possono fornire da un quarto a un terzo dei posti di lavoro locali e regionali, ma sono in grado di esercitare solo limitati poteri a livello locale.

Anche in questo caso le amministrazioni locali hanno lavorato con i sindacati e i gruppi di utenti, per predisporre strategie alternative per questi settori (trasporti, salute, energia, telecomunicazioni e poste). Hanno elaborato proposte dettagliate su come migliorare i servizi a livello locale, e su come integrarli ai progetti avviati a tale livello. Tuttavia, è stato spesso più difficile influenzare gli enti pubblici che i privati, ed è stato sollevato il problema più ampio di responsabilizzare maggiormente le autorità pubbliche in Europa in relazione ai problemi dei comuni e delle regioni nell'ambito dei quali esse operano. Il successo delle strategie settoriali locali lascia ipotizzare che questa responsabilizzazione debba iniziare a livello di pianificazione, e debba essere in linea con le nuove forme di decentramento amministrativo in fase di attuazione sia nell'ambito pubblico che in quello privato. In un momento in cui gli interventi diretti sugli investimenti nel settore privato diventano più onerosi e meno incisivi, per la politica regionale si fa sempre più pressante la necessità di coordinare la pianificazione e gli investimenti nel settore pubblico.

10. Consumatori e gruppi sociali

Si è assistito ad un crescente riconoscimento dell'importanza dei nuovi movimenti sociali nell'indirizzare lo sviluppo economico. I gruppi di consumatori, i movimenti femministi e ambientalisti hanno influenzato in modo sostanziale lo sviluppo di particolari settori. Hanno agito da guardiani, da ispettori, da sistemi di preavviso, da propugnatori di strategie alternative a lungo termine. Spesso hanno affrontato determinati problemi con un'ottica generale e non settoriale, come quella spesso assunta dalle aziende e dai ministeri. Le loro pressioni sono state una fonte importante di innovazioni ed idee, ed hanno sviluppato una notevole forza politica per cambiamenti a livello nazionale.

Le amministrazioni locali e regionali sono state fra le prime, nell'ambito governativo, a riconoscere l'importanza di questi movimenti per lo sviluppo economico. Hanno concesso agevolazioni per dar loro maggiore forza: ai gruppi per l'occupazione femminile, alle persone di colore, alle associazioni degli inquilini, ai gruppi per i lavoratori a domicilio, dei consumatori e degli utenti dei trasporti, del servizio sanitario, dei sistemi di radiocomunicazione. Hanno nominato i loro rappresentanti nei comitati che si occupano di opportunità lavorative e di formazione e hanno tenuto dibattiti aperti al pubblico. Ci hanno fatto sentire una voce nuova.

Ciò che accomuna queste iniziative è il critico ruolo di coordinamento svolto dalle autorità regionali e locali. Nella maggior parte degli Stati europei il lavoro di coordinamento avviene prevalentemente a livello verticale. Nelle aree industriali attrezzate si trovano impianti distaccati, nelle vie principali delle città sono localizzate le filiali dei grandi magazzini e degli istituti di credito e di assicurazione. La stazione ferroviaria, l'ufficio postale, il posto telefonico, sono tutti uffici collegati verticalmente alle rispettive direzioni principali. Il coordinamento fra questi uffici è scarso, mentre un efficace «coordinamento orizzontale» può avere un enorme peso. I mercati del lavoro, la proprietà urbana, la struttura di una città, le sue reti di trasporto sono di carattere locale e devono essere pianificati in quanto tali. Lo stesso dicasi per i rapporti fra le imprese e fra varie parti dello Stato. Le autorità locali e regionali hanno cercato di migliorare questo coordinamento orizzontale nell'interesse degli obiettivi stra-

tegici locali. Alcune hanno persino riconosciuto l'importanza di una vivace cultura locale. Molte delle regioni europee più avanzate devono il loro successo alla capacità di guardare ai processi di sviluppo economico con un'ottica di più ampio respiro.

Poiché la Commissione delle Comunità europee intende incoraggiare i progetti nazionali e regionali come mezzo per contrastare i durevoli problemi regionali, questa è forse la lezione principale che dovrebbe apprendere dalle ricche e diversificate esperienze dei recenti interventi economici regionali.