

**UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI NAPOLI “FEDERICO II”**

Dipartimento di Sociologia “G.Germani”

**DOTTORATO DI RICERCA IN SOCIOLOGIA E RICERCA  
SOCIALE**

Fiorenzo Parziale

**TRASFORMAZIONE DEL LAVORO E PROFESSIONALISMO NELLA  
P.A.: IL CASO DEGLI URBANISTI PUBBLICI A NAPOLI**

Coordinatrice:  
Ch.ma prof.ssa  
Antonella Spanò

Tutor:  
Ch.ma prof.ssa  
Mirella Giannini

XIX Ciclo Dottorato di Ricerca  
Napoli 2006

# INDICE

## TRASFORMAZIONE DEL LAVORO E PROFESSIONALISMO NELLA P.A.: IL CASO DEGLI URBANISTI PUBBLICI A NAPOLI

### Introduzione

|   |   |
|---|---|
| I PROFESSIONISTI NELLE ORGANIZZAZIONI ..... | V |
|---|---|

### Capitolo primo

#### LA PROFESSIONALIZZAZIONE DEL LAVORO

|   |    |
|---|----|
| Una questione aperta.....   | 1  |
| 1. Introduzione: la trasformazione del lavoro.....  | 1  |
| 1.1. Le teorie della professionalizzazione diffusa... ..  | 2  |
| 1.2. ...e le teorie critiche .....  | 4  |
| 2. Struttura occupazionale italiana e studio del processo di professionalizzazione .....            | 7  |
| 2.1. Gli occupati nel terziario .....   | 9  |
| 2.2. Le professioni intellettuali.....  | 11 |
| 3. La sociologia delle professioni: le professioni come occupazioni autoregolamentate .....         | 15 |
| 4. Conclusioni. Trasformazione del lavoro e professionalismo: il caso degli urbanisti pubblici..... | 18 |

### Capitolo secondo

#### PROFESSIONISTI E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

|  |    |
|--|----|
| Il disegno della ricerca.....  | 21 |
| 1. Introduzione: innovazione tecnico-manageriale e processo di professionalizzazione .....                                     | 21 |
| 2. Organizzazione, tecnologia e valori nell'amministrazione pubblica in transizione.....                                       | 22 |
| 2.1. Autonomia professionale e mutamento organizzativo .....   | 28 |
| 2.2. Base cognitiva dei professionisti e innovazione tecnologica .....   | 30 |
| 2.3. Ethos professionale e mutamento valoriale del settore pubblico .....  | 33 |
| 3. Il disegno della ricerca- obiettivo cognitivo ed unità d'analisi .....  | 37 |
| 3.1. Assunti ed oggetto della ricerca.....   | 38 |
| 3.2. Individualismo ed olismo .....  | 40 |
| 4. Conclusioni: approccio etnosociologico ed impiego di strategie cognitive differenti per comprendere i fenomeni sociali..... | 42 |

## Capitolo terzo

### L'URBANISTA COME PROFESSIONISTA DEL WELFARE

|   |    |
|---|----|
| Il caso degli urbanisti pubblici a Napoli.....  | 48 |
| 1. Introduzione: gli urbanisti pubblici come caso particolare dei professionisti impiegati nella pubblica amministrazione.....      | 48 |
| 2. La funzione regolativa dello Stato.....  | 49 |
| 2.1. Nascita della pianificazione urbana.....   | 51 |
| 2.2. Il welfare keynesiano e i tentativi di pianificazione centralizzata in Italia.....   | 52 |
| 2.3. La regolazione sociale frammentata e la pianificazione contrattata ed integrata....  | 57 |
| 3. La professione di urbanista pubblico: un percorso incompiuto e frammentato.....  | 61 |
| 4. I soggetti studiati ed il loro contesto d'azione: gli urbanisti pubblici a Napoli.....   | 66 |
| 4.1. La legge regionale 16/2004.....  | 67 |
| 4.2. I contesti organizzativi.....  | 68 |
| 4.2.1. Struttura organizzativa e attività di pianificazione urbanistica e territoriale di competenza della Regione Campania.....    | 69 |
| 4.2.2. Struttura organizzativa e attività di pianificazione urbanistica e territoriale di competenza della Provincia di Napoli..... | 71 |
| 4.2.3. Attività di pianificazione urbanistica e territoriale del Comune di Napoli: la novità del dipartimento di urbanistica.....   | 73 |
| 5. Conclusioni: situazione di lavoro e mondo socio-professionale degli urbanisti pubblici a Napoli.....                             | 74 |

## Capitolo Quarto

### I CONTENUTI DEL PROFESSIONALISMO

|   |     |
|---|-----|
| La situazione di lavoro degli urbanisti pubblici a Napoli.....  | 76  |
| 1. Introduzione: gli urbanisti pubblici a Napoli.....   | 76  |
| 2. Contenuti del lavoro ed attività svolta: i controllori, i mediatori, i progettisti.....                    | 78  |
| 2.1. Gli istruttori/controllori.....  | 81  |
| 2.2. I mediatori.....   | 85  |
| 2.3. I progettisti.....   | 87  |
| 2.4. Sapere e Lavoro: vecchie e nuove figure professionali.....   | 90  |
| 3. Formazione e percorsi professionali.....   | 96  |
| 3.1. Sapere, saper fare e saper essere: dalla formazione industriale a quella post-industriale.....           | 97  |
| 3.2. L'esperienza pregressa: il confronto con la libera professione nella definizione del proprio lavoro..... | 103 |
| 3.3. Tecnologia e saperi: la rottura dei monopoli cognitivi e la crisi del professionalismo.....              | 106 |
| 4. Lavoro e Organizzazione.....   | 114 |
| 4.1. La relazione col livello dirigenziale: le nuove forme di controllo del lavoro.....                       | 115 |
| 4.2. La relazione col livello politico: amministrazione, politica, tecnica.....                               | 123 |

|   |     |
|---|-----|
| 5. Conclusioni: la razionalizzazione post-industriale nel lavoro di ufficio, tra frammentazione professionale ed integrazione delle attività nel lavoro degli urbanisti pubblici..... | 130 |
|---|-----|

## **Capitolo Quinto**

|   |     |
|---|-----|
| ETHOS PROFESSIONALE E MUTAMENTO SOCIALE                             |     |
| Identità socio-professionale degli urbanisti pubblici a Napoli..... | 133 |

|   |     |
|---|-----|
| 1. Introduzione: ethos ed identità professionale.....   | 133 |
| 1.1. Identità e Lavoro.....   | 134 |
| 1.2. Cultura del lavoro.....  | 135 |
| 2. Urbanisti ed ordine sociale.....   | 140 |
| 2.1. L'origine sociale dei soggetti studiati: frammentazione e mutamento della classe di servizio.....                | 141 |
| 2.2. La definizione della propria condizione sociale.....   | 147 |
| 2.3. Dall'identità sociale all'identità professionale: parametri di riferimento ed orientamento politico.....         | 153 |
| 3. Ethos professionale e strategie degli attori.....  | 159 |
| 3.1. La valutazione della pianificazione negoziata o contrattata: i valori guida.....                                 | 160 |
| 3.2. Il paradigma manageriale nelle differenti situazioni di lavoro: la valutazione della riforma amministrativa..... | 167 |
| 3.3. Strategie per affrontare il mutamento.....   | 177 |
| 4. Itinerari sociali e costruzione del progetto professionale.....  | 182 |
| 5. Conclusioni: crisi del professionalismo e nuove identità socio-professionali.....                                  | 191 |

## **Conclusioni**

|   |     |
|---|-----|
| TRASFORMAZIONE DEL LAVORO E PROFESSIONALISMO..... | 194 |
| <b>Appendice metodologica</b> .....               | 198 |
| <b>Bibliografia</b> .....                         | 222 |
| <b>Sitografia</b> .....                           | 232 |

## *Introduzione*

### **I PROFESSIONISTI NELLE ORGANIZZAZIONI**

*“Dal cacciatore al costruttore di missili l'uomo è produttore di tecniche. L'analisi deve partire da questa azione che è ad un tempo strumentale, economica ed ideologica. Questa azione è modo di conoscenza, accumulazione e modello culturale [...] cioè è organizzazione di un campo di esperienza e prelievo di una parte di risorse disponibili per il consumo e immagine della creatività”.*

(A. Touraine 1975, p. 33)

Alla crisi del sistema produttivo di stampo fordista alla fine degli anni Settanta è seguito, nei decenni successivi, un processo di innovazione tecnologica e manageriale che ha investito in Italia come in Europa imprese e sistemi pubblici di welfare. Tale processo costituisce, nel senso attribuito da Weber, una nuova “razionalizzazione”<sup>1</sup> che ha portato alla trasformazione sia dei contenuti del lavoro sia della struttura socio-occupazionale, mettendo fine alla società fordista ed industriale.

Uno dei caratteri fondanti del nuovo, e non ancora ben definito, ordine sociale è dato dall’espansione di quelli che il senso comune e le statistiche ufficiali definiscono “professionisti”. In molti casi costoro risultano essere impiegati alle dipendenze delle organizzazioni pubbliche e private piuttosto che esercitare autonomamente la libera professione.

Di qui si è sviluppato un interessante dibattito sulla professionalizzazione del lavoro e sul ruolo nell’emergente società post-industriale dei professionisti impiegati nelle organizzazioni. Tuttavia la sociologia del lavoro classica incontra più di una difficoltà nell’analizzare quella che Gorz (1992) definisce “metamorfosi del lavoro”.

Ciò dipende soprattutto dal fatto che le tradizionali categorie della sociologia del lavoro sono state elaborate per studiare il mondo del lavoro della società industriale e fordista e dunque risultano non pienamente adeguate nel momento in cui il lavoro cambia, portando alla ridefinizione della stessa struttura socio-occupazionale. Il mutamento dei contesti organizzativi ha comportato una trasformazione altrettanto importante del lavoro: sempre più si assiste a lavori caratterizzati dall’integrazione tra

---

<sup>1</sup> Weber (1922) sostiene che uno dei caratteri principali della modernità è la razionalizzazione intesa come processo di pianificazione e coordinamento delle attività umane attraverso l’azione della tecnica e della scienza sulla base della convinzione, tutta moderna, che si possano gestire e coordinare le attività umane secondo una logica razionale. La razionalizzazione finisce per limitare la libertà del singolo individuo costretto a seguire rigide procedure. Touraine (1993) sostiene però che la razionalizzazione è complementare alla soggettivazione, alla capacità dell’individuo di sviluppare la propria soggettività: la produzione del soggetto si fonda sulla sua capacità di contrapporsi alla razionalizzazione, di appropriarsene, di modificarla creativamente e di gestirla. Vanno distinti, continua il sociologo francese, i gruppi che definiscono e guidano la razionalizzazione (nelle istituzioni, nelle organizzazioni, nella società in generale), per appropriarsi dell’accumulazione capitalistica, dai gruppi che subiscono tale processo divenendo meri strumenti di consumo e produzione.

attività materiali ed attività immateriali, tra produzione e servizio, tra esecuzione e progettazione. Tali caratteristiche fanno saltare quelle categorie pensate per un mondo del lavoro fatto di rigide qualifiche e mansioni.

Per superare questa *impasse* il tema della professionalizzazione del lavoro può essere affrontato prendendo in considerazione la nozione di professionalismo, inteso quest'ultimo come principio organizzativo della divisione del lavoro che permette ad un gruppo occupazionale di autoregolamentarsi (Freidson 2002; Giannini 2003; Johnson 1972; Tousijn 1979, 1987; Wilensky 1964). Questa nozione costituisce uno dei maggiori contributi che la sociologia delle professioni può dare alla più consolidata sociologia del lavoro per affrontare lo studio della professionalizzazione del lavoro.

La proposta che in questa sede viene fatta è dunque quella di analizzare la trasformazione del lavoro in termini di professionalismo, indagando la relazione tra la base cognitiva e l'autonomia professionale dei soggetti ed il modo in cui essi affrontano il più ampio mutamento dei contesti tecnici ed organizzativi nei quali operano.

Questa proposta richiede a sua volta un'operazione ben più complessa dell'integrazione dei contributi della sociologia del lavoro e della sociologia delle professioni, e consistente nell'individuazione di una metodologia e di un approccio volti alla ricomposizione di differenti modi di studiare il mondo del lavoro.

Si possono, infatti, individuare almeno tre modi di procedere nell'analisi delle trasformazioni del lavoro. Da un lato vi sono i fautori di un approccio razionalista orientato all'individuazione delle competenze lavorative dei soggetti e al modo in cui essi si appropriano della retorica manageriale delle organizzazioni; dall'altro vi sono coloro che concentrano l'attenzione sulla valutazione che i soggetti danno della qualità del loro lavoro: in più di un caso ci si ferma alla somministrazione di questionari strutturati, articolati in dimensioni valutate soggettivamente dai soggetti costituenti l'unità di analisi; infine vi sono coloro che prediligono la descrizione delle pratiche di lavoro di specifiche comunità professionali. In quest'ultimo caso interviste e osservazione partecipante si fermano ad un livello di analisi micro, dove l'interesse è dato dalla costruzione della realtà lavorativa da parte del soggetto.

Si può invece compiere una ricomposizione di questi tre modi di procedere attraverso l'individuazione del nesso tra le pratiche degli individui ed il nuovo contesto tecnico-organizzativo che rende possibile tali pratiche, evitando così il pericolo o di non cogliere il nuovo o, al contrario, di fare fughe in avanti.

Un approccio teorico e metodologico interessante per procedere in questa direzione appare essere l'etnosociologia proposta dal realista Bertaux (1999). L'etnosociologia, infatti, mira a ricondurre le pratiche ai contesti sociali e risulta in particolar modo utile quando si vuole studiare un mondo socio-professionale nuovo che è frutto di un mutamento macro di più ampia portata. Ciò che più conta indagare in tal caso è l'insieme dei meccanismi sociali che danno vita ad un fenomeno che si percepisce come nuovo.

Fuori da ogni astrazione, il tema della professionalizzazione può essere affrontato indagando le pratiche di quei soggetti che vengono definiti "professionisti" ed il modo in cui queste aiutano i soggetti a costruire e a gestire la situazione di lavoro (Bichi 1999).

Il percorso di ricerca qui presentato, oltre a prendere in considerazione la letteratura di riferimento, parte dall'analisi delle fonti statistiche, procede poi alla prima formulazione di un "modello teorico" che individua un insieme di dinamiche relative al processo di professionalizzazione del lavoro, quindi passa all'indagine empirica su un

caso, e giunge infine alla ri-definizione dello stesso modello teorico, in modo da produrre generalizzazioni plausibili su alcuni meccanismi sociali emersi con la ricerca sul campo.

Nel primo capitolo si presentano i due principali filoni teorici che affrontano il tema della professionalizzazione del lavoro e dell'espansione dei professionisti. Da una parte vi sono i sostenitori della teoria secondo la quale si assisterebbe all'espansione dei lavori creativi e qualificati anche nel mondo del lavoro dipendente, con i professionisti che diventano una nuova forza sociale omogenea e capace di guidare ed influenzare l'innovazione tecnologica e manageriale delle organizzazioni. Dall'altra vi sono coloro che si oppongono sia alla tesi della professionalizzazione crescente del lavoro sia alla tesi della centralità dei professionisti come nuova forza sociale. In quest'ottica i professionisti vengono considerati dei semplici tecnici che subordinano la loro "funzione intellettuale" alle logiche organizzative.

Nel corso del primo capitolo si passa all'analisi del mutamento del mercato del lavoro in Italia e si giunge ad individuare in quelli che le statistiche ufficiali definiscono "professionisti intellettuali" il gruppo più interessante per affrontare il tema della professionalizzazione del lavoro e dell'espansione dei professionisti. Si sottolinea, poi, come il contesto italiano si caratterizzi per l'elevato impiego di questi professionisti nella pubblica amministrazione.

Nel secondo capitolo quindi si presenta il disegno della ricerca, consistente nell'analizzare la situazione di lavoro ed il mondo socio-professionale dei professionisti intellettuali impiegati nella pubblica amministrazione. Per fare questo si mette in evidenza la necessità di indagare la relazione tra l'innovazione tecnologica ed organizzativa, così come si sta realizzando nella pubblica amministrazione (D'Albergo e Vaselli 1997; Gherardi e Lippi 2000), e le pratiche dei soggetti impiegati negli uffici pubblici.

In questo stesso capitolo l'unità di analisi viene ulteriormente delimitata agli architetti ed ingegneri impiegati negli uffici pubblici di urbanistica della Regione Campania, della Provincia e del Comune di Napoli. Si tratta di soggetti che appartengono al sottogruppo dei professionisti tecnici rientranti nella più ampia categoria dei professionisti intellettuali.

Col terzo capitolo la ricerca prende avvio. Seguendo l'approccio etnosociologico si prova a comprendere come il modello di regolazione sociale incida sull'esercizio della professione di urbanista pubblico in Italia. Quindi si concentra l'attenzione sullo specifico contesto degli uffici pubblici scelti per l'indagine empirica. Si prova ad individuare il nesso tra la riforma della pianificazione urbanistica in Italia, rientrante a sua volta nel più ampio mutamento del sistema pubblico di welfare, e l'innovazione tecnologica ed organizzativa avvenuta negli ultimi anni negli uffici indagati.

Nel quarto capitolo si analizza la situazione di lavoro dei soggetti studiati e si mette in evidenza la frammentazione professionale tra tradizionali figure burocratiche e nuove figure professionali. Tale frammentazione è rintracciabile in almeno tre diversi itinerari socio-professionali, ognuno caratterizzato dalla particolare relazione tra il percorso formativo seguito dal soggetto ed il contesto di lavoro nel quale egli è inserito.

In questa ottica lo stesso tema dei *knowledge workers* (Drucker 1993), cioè della nascita ed espansione dei lavoratori della conoscenza, viene affrontato criticamente in quanto, a differenza della letteratura sul tema, si propone di attribuire questa categoria a soggetti che vivono una situazione di lavoro differente non solo da quella vissuta dai

professionisti liberali ma anche da quella propria dei manager, dei quadri e, a fortiori, dei lavoratori subordinati tradizionali.

Nel quinto capitolo, l'analisi passa all'individuazione delle differenti logiche d'azione che differenziano gli urbanisti burocrati da quelli ridefiniti lavoratori della conoscenza, sottolineando per quest'ultimi la forte identificazione in una base cognitiva "esperta ma aperta", continuamente minacciata dall'innovazione tecnologica ed organizzativa. Lo studio della relazione tra le pratiche professionali di questi soggetti ed il modo in cui essi affrontano l'innovazione tecnologica ed organizzativa porta a parlare di professionisti mossi da una razionalità riflessiva (Schön 1993), che dà vita a quello che nelle conclusioni viene definito "professionalismo scisso o monco". Su questo nuovo tipo di professionalismo la sociologia del lavoro (e delle professioni) dovrà interrogarsi in futuro per comprendere il più ampio mutamento del lavoro e della struttura socio-occupazionale.

## *Capitolo primo*

### **LA PROFESSIONALIZZAZIONE DEL LAVORO Una questione aperta**

#### **1. Introduzione: la trasformazione del lavoro**

Con la crisi del taylor-fordismo sembra che stia emergendo un nuovo ordine socio-economico. Il sistema economico dei Paesi più ricchi si basa sempre più sulla produzione immateriale di informazioni e sulla loro manipolazione e rappresentazione. Infatti, mentre per buona parte del XX secolo il meccanismo d'accumulazione del capitale si è fondato sulla formazione del profitto nel processo di produzione delle merci materiali, e sull'espansione del loro consumo da parte dei lavoratori stessi (fordismo), negli ultimi decenni il meccanismo di accumulazione del capitale sempre più si basa sulla formazione del profitto nella produzione di merci non tangibili, come l'informazione, la conoscenza, la comunicazione, la formazione, l'intrattenimento e la cultura (Touraine 1993).

Questa produzione immateriale sta ridefinendo la struttura delle occupazioni e secondo molti studiosi si assisterebbe alla nascita di "nuovi ceti emergenti", "nuove professioni", "nuovi lavoratori". Molti sociologi, partendo da posizioni teoriche differenti, sono giunti a definire la società "post-industriale", essendo venuta meno la centralità della grande produzione industriale e di massa di un tempo. Alcune di queste definizioni spesso si fondano sull'idea che la conoscenza sia sempre più importante nel nuovo contesto economico.

Di qui si è sviluppato un interessante dibattito sulla professionalizzazione del lavoro. Esso prende le mosse dalla constatazione che in Paesi industrializzati come l'Italia la razionalizzazione tecnologica e manageriale delle aziende, avvenuta negli ultimi tre decenni, ha trasformato non solo il lavoro manuale ma anche quello non manuale, con una ridefinizione delle competenze richieste (Accornero 1994). Il processo di razionalizzazione ben descritto, in riferimento al lavoro operaio, dai sociologi tedeschi Kern e Schumann (1991) in realtà sembra avere, come gli stessi autori de "La fine della divisione del lavoro?" ammettono, delle ricadute diverse e per certi versi ancora più profondi nel lavoro di ufficio. A questo proposito Touraine (2000) sottolinea la centralità assunta da nuove e tradizionali attività non manuali: le attività materiali di produzione, trasformazione, costruzione e manutenzione risultano oggi secondarie alle attività immateriali di progettazione, creazione, ricerca, educazione.

La trasformazione consisterebbe nell'ampliamento dei contenuti relazionali e di creatività del lavoro (Negrelli 2005). Questa trasformazione viene in molti casi interpretata anche come indicatore della professionalizzazione del lavoro, non sempre col supporto di ricerche empiriche. Allo stesso tempo non sempre è chiaro cosa si intenda per "professionalizzazione".

A questo proposito è utile rifarsi a Gallino (1983) che individua quattro dimensioni analitiche della qualità del lavoro: dimensione ergonomica, complessità, autonomia e controllo sul lavoro. La prima dimensione fa riferimento alle caratteristiche dello sforzo

immesso nella erogazione della prestazione di lavoro, la seconda riguarda il grado di qualificazione, la natura e il raggio d'azione dei contenuti del lavoro, la terza concerne l'autonomia nell'esecuzione dei compiti (autonomia esecutiva) e il grado di partecipazione alle decisioni (autonomia strategica), infine la quarta dimensione è inerente al controllo dell'ambiente fisico nel quale il lavoratore opera.

Queste dimensioni sono peraltro affrontate da quegli studiosi che si sono rifatti alla tradizione della sociologia delle professioni, che con Wilensky (1964) ha messo in evidenza la stretta relazione tra la base cognitiva, intesa come insieme delle conoscenze possedute e concretamente impiegate nel lavoro, e l'autonomia professionale. Quest'ultima può essere solo "esecutiva", cioè legata alla discrezionalità del lavoratore nell'eseguire compiti e nel gestire il lavoro quotidiano, oppure "strategica", cioè relativa alla definizione dei problemi e al potere di decidere la direzione in cui impiegare il sapere posseduto. Quindi è possibile riprendere in chiave nuova le dimensioni della qualità del lavoro di Gallino in modo da studiare questo fenomeno in termini di professionalismo.

In Italia, in particolare, i sociologi delle professioni hanno ripreso la nozione di professionalismo proposta dai sociologi americani (Brint 1994; Freidson 1970, 2002; Johnson 1972; Sarfatti Larson 1977, 1993; Wilensky 1964) per indicare il risultato del processo attraverso il quale un gruppo occupazionale ottiene l'autoregolamentazione della propria attività e del relativo mercato del lavoro (Giannini e Minardi 1998; Giannini 2003; Speranza 1991, 1998; Tousijn 1979, 1987, 1993). Costoro hanno evidenziato la necessità di studiare la professionalizzazione del lavoro attraverso la dimensione analitica del professionalismo. Tale fenomeno sembra riguardare un numero sempre più ampio di occupazioni.

In particolare, i dati statistici sul mercato del lavoro dei paesi più ricchi indicano un importante incremento di quelle che l'Istat in Italia definisce professioni intellettuali, ossia quelle professioni che teoricamente dovrebbero caratterizzarsi per un elevato contenuto cognitivo e creativo del lavoro (Florida 2003). Questo gruppo sembra il più interessante per analizzare la relazione tra espansione della produzione immateriale (terziarizzazione dell'economia) e professionalizzazione del lavoro. Per fare questo occorre delimitare il campo di indagine e la metodologia di analisi. Innanzitutto, bisogna partire dalla letteratura di riferimento, in particolare da quella relativa alla sociologia industriale e del lavoro. A riguardo si possono individuare due filoni teorici, che si distinguono per il diverso modo in cui interpretano il mutamento più generale della struttura socio-occupazionale e per il ruolo che attribuiscono in particolare alle professioni intellettuali.

### **1.1. Le teorie della professionalizzazione diffusa...**

Al primo filone appartengono almeno due teorie. Da una parte la teoria del post-capitalismo di autori come Drucker, dall'altra la versione "moderna" (seguendo la definizione di Lyon 1995) della teoria post-industriale. Drucker è stato il primo a parlare, negli anni Sessanta, di *knowledge workers* (lavoratori della conoscenza) e di economia della conoscenza: secondo l'economista di origine austriaca si può parlare di post-capitalismo, ossia di trasformazione radicale del capitalismo, in cui la risorsa economica centrale non è più il capitale, né la terra, né il lavoro, bensì il sapere, legato per lo più alla capacità di produrre ed utilizzare le nuove tecnologie dell'informazione. La manifattura è sempre più marginale, mentre cresce il peso dei servizi e di una nuova

forza produttiva: i soggetti addetti alla produzione, all'utilizzo o alla gestione delle nuove tecnologie costituiscono il ceto emergente dei lavoratori della conoscenza, formato da tecnici, manager, imprenditori e addirittura nuove figure operaie, soggetti più ricchi ed istruiti e con minore rischio di sostituibilità. Si tratta di un nuovo gruppo sociale che, prodotto e prodotto dall'innovazione tecnologica, sta crescendo quantitativamente a ritmi sostenuti. Drucker (1993) preconizza la forte diminuzione del lavoro subordinato, la crescente professionalizzazione del lavoro, la nascita di un nuovo ceto emergente, costituito dai lavoratori della conoscenza, considerati consulenti capaci di gestire il sapere nelle aziende e di trasformarlo in bene a disposizione della collettività. Egli, quindi, ritiene che i lavoratori della conoscenza costituiscano la futura classe dirigente.

La versione "moderna" del post-industrialismo elaborata negli anni Settanta è portata avanti, tra gli altri, da Daniel Bell, il quale sostiene che si sta delineando una società basata sui servizi e sulla produzione di beni immateriali alimentata dalla crescente centralità della Ricerca e Sviluppo. Bell (1991) parla di società dell'informazione: i computer e le telecomunicazioni, fondamentali oggi per gli scambi economici e sociali, avrebbero mutato radicalmente la natura delle relazioni sociali, comprese quelle riguardanti il mondo del lavoro. Tale ipotesi si fonda sull'osservazione del crescente peso occupazionale del settore dei servizi, ed in particolare dei comparti più innovativi dell'informazione. Le nuove tecnologie dell'informazione migliorano la qualità della vita e del lavoro mentre tecnici ed ingegneri diventano figure lavorative centrali nel nuovo assetto produttivo. Il passaggio al post-industrialismo è segnato ad avviso di Bell dalla sostituzione del lavoro con "l'informazione".

Le teorie apologetiche del mutamento dunque sostengono la tesi della crescente professionalizzazione del lavoro sulla base di una concezione evoluzionista del mutamento socio-economico. Concezione evoluzionista ben sintetizzata dalla tesi di Toffler che, negli anni Ottanta, parla di "terza ondata" ossia di una terza rivoluzione del sistema produttivo: dalle economie agricole si è passati alle economie industriali, quindi, negli ultimi tre decenni, si sta assistendo al passaggio all'economia dell'informazione. Secondo Toffler (1987) il nuovo assetto produttivo renderebbe il lavoro non solo meno faticoso ma anche più creativo, interessante e con maggiori contenuti cognitivi: le disuguaglianze diminuirebbero attraverso un nuovo sistema sociale fondato sulla conoscenza e sulla professionalizzazione del lavoro.

In Italia De Masi (1999) parla di centralità della produzione di servizi e beni immateriali grazie all'impiego di lavoratori altamente scolarizzati che possono dedicarsi ad attività creative, dal momento che i lavori più ripetitivi e faticosi possono essere svolti dalle nuove tecnologie. Butera (1992, 1997, 1998<sup>1</sup>) ritiene che la terzizzazione dell'economia comporti nuovi lavori non solo più creativi ma anche più professionali, ossia caratterizzati dal possesso e l'applicazione di saperi specialistici, dall'elevata autonomia e da una forte "autoimprenditorialità": vi è la nascita di nuovi lavoratori addetti alla gestione delle nuove tecnologie e capaci grazie alle loro competenze di "far avvenire le cose". Si tratta di "professionisti d'azienda" il cui ruolo professionale è *situato*, contestualizzato, nell'azienda in cui lavorano. Per Prandstraller (2003) si sta assistendo ad un processo "evolutivo" dei saperi simile a quello avvenuto per le professioni classiche. Tale processo è caratterizzato da tre elementi, quali l'affermazione di una specifica conoscenza tecnico-scientifica che un gruppo fa proprio

---

<sup>1</sup> Si fa riferimento a quanto espresso da Butera nella *conversazione con Butera* presentata in M. Giannini e E. Minardi (a cura di) (1998).

e sulla quale fonda la propria attività sociale, la diffusione di figure professionali fondate su studi universitari seguiti da tirocini applicativi (stage, master, specializzazione, tirocinio tradizionale), il riconoscimento da parte della società che attesta l'importanza di una specifica conoscenza ed attività considerandole necessarie, o comunque utili, per la soluzione di determinati problemi (individuali o collettivi).

In quest'ottica, l'applicazione della scienza ai problemi quotidiani ha accompagnato il processo di industrializzazione di Paesi come l'Italia: con la modernità le professioni si sono distinte come gruppo socialmente e politicamente centrale, mentre nel periodo fordista, fondato sul grande compromesso industriale tra imprenditori e lavoratori organizzati, i lavori professionali, così come quelli artigianali, sono risultati vittime della razionalizzazione della grande impresa. Quindi, dopo la parentesi fordista, il capitalismo vivrebbe oggi una nuova fase grazie ad un processo di innovazione tecnologica e manageriale, fondata sull'impiego e la valorizzazione delle conoscenze possedute dai lavoratori. Di conseguenza si assisterebbe ad una rifioritura del lavoro autonomo e soprattutto di quello professionale, con la differenza, rispetto al passato, che esso si sta espandendo anche a tipi di occupazioni un tempo concepibili solo come ripetitive ed esecutive: il progresso tecnico-scientifico produce e viene prodotto dall'impiego di nuove competenze ad alto contenuto intellettuale.

Questa evoluzione del sapere ha fatto rinascere l'interesse per lo studio delle professioni, ma in una chiave nuova. Prandstraller (2003), riprendendo l'analisi di Drucker, sottolinea come stia emergendo un gruppo sociale complesso, i *knowledge workers*, di cui i professionisti liberali sono solo una componente, mentre oggi vi sono altre figure come manager, quadri ed impiegati che svolgono attività fondate sull'utilizzo della conoscenza come fattore di produzione: si tratta di figure appartenenti anche al mondo del lavoro dipendente. A riguardo in Italia il Censis ed il Cnel calcolano ben cinque milioni di professionisti, di cui quasi il 65% presenta caratteristiche che non rientrano tra quelle tipiche delle professioni classiche.

## 1.2. ... e le teorie critiche

I critici delle teorie ora esposte osservano che con le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione diminuiscono le opportunità di ottenere un lavoro stabile per i soggetti meno qualificati e pertanto si ingrossano le fila dei *working poor*, ossia di quei lavoratori con scarsa formazione che lavorano nei settori marginali dell'economia.

Tra i sostenitori di questa interpretazione ritroviamo sociologi come Rifkin (1995), e in una certa misura Offe (1997) che sostiene la necessità di una radicale trasformazione del mercato del lavoro onde evitare "lo spreco delle risorse umane".

Ad una visione pessimista e comunque critica appartengono anche studiosi come Kern e Schumann (1991) che parlano di neo-industrialismo, e studiosi come Lyotard (1981), Habermas (1988) e Touraine (1970, 1993, 2000) che danno una definizione più critica di società post-industriale. I neo-industrialisti parlano di trasformazione industriale e non di un suo superamento. La società industriale si è sempre basata sui servizi. Sotto il concetto di servizio ad avviso dei neo-industrialisti vengono oggi riportate tante ed eterogenee attività, molte delle quali sono dipendenti dallo sviluppo industriale (i servizi alle imprese).

Dunque, essi sostengono che la razionalizzazione tecnologica ed organizzativa ha radicalmente trasformato la produzione fordista in modo tale da rafforzare, e non

indebolire, l'industria. Kern e Schumann (1991) invitano a non sopravvalutare la crescente terziarizzazione, ritenendo l'industria il settore centrale dell'economia in quanto base della riproduzione materiale di una società. Inoltre, continuano i due sociologi tedeschi, anche se si formano nuove figure lavorative come il "conduttore d'impianto", tuttavia non si assiste ad una lineare e netta crescita della professionalizzazione delle occupazioni.

I post-industrialisti della versione critica parlano, al contrario, di nuova fase del capitalismo che invece di scomparire estende la logica di mercato ad ogni sfera dell'attività individuale e sociale: la stessa istruzione, che l'Illuminismo considerava come momento del progressivo dispiegarsi della libertà, viene ora considerata come prestazione, addestramento, specializzazione. Le società avanzate sono sempre più spinte ad individuare il contributo ottimale dell'istruzione superiore alla "migliore prestazione del sistema sociale" (Lyotard 1981). Dalla ragione emancipatrice si è passati alla razionalizzazione tecnocratica: secondo quest'ottica si sta assistendo ad una razionalizzazione tecnica del lavoro e del potere nelle organizzazioni che subordina scienza e conoscenza ai ritmi e ai fini del capitale. A tale proposito Jürgen Habermas (1988) sostiene che con la ricerca industriale scienza, tecnica, e valorizzazione appartengono ad un medesimo sistema.

Interessante, in questo quadro, è la posizione di Touraine (1975, 1993, 2000) che giunge ad opporsi sia alle posizioni ottimiste alla Drucker (1993) sia ai sostenitori delle diverse teorie della fine del lavoro come Rifkin (1995) o come Offe (1997). La società attuale, secondo il sociologo francese, è caratterizzata dal passaggio dalla logica industriale a quella capitalista sulla base della quale il mercato rifiuta qualsiasi regolazione esterna, come quella fordista di un tempo, e utilizza tutte le componenti della vita sociale, a partire dalle risorse umane, per i propri fini.

Oggi la società è definibile post-industriale perché si riduce progressivamente l'occupazione nella produzione diretta mentre aumentano le attività riproduttive dell'amministrazione, della ricerca, della formazione, e tutte quelle attività un tempo definite *altre* dalla produzione: la distinzione tra produzione e riproduzione viene meno, tutte le attività si trasformano in lavoro<sup>2</sup>.

Il lavoro post-industriale, inoltre, comporta una remunerazione per le persone non sulla base della produzione ma sulla base della logica di mercato, e allo stesso tempo diventa più interessante e meno duro. Aumentano le attività fondate sull'impiego di conoscenze e queste comportano una ridefinizione della distinzione tra nuove occupazioni e professioni classiche, piuttosto che una crescente professionalizzazione di tutti. Si assisterebbe invece alla contrapposizione tra la produzione che deve (o vuole) essere più flessibile ed i lavoratori che rivendicano autonomia e continuità della prestazione da loro erogata.

In realtà già quarant'anni fa Wilensky (1964) criticava la tesi della professionalizzazione crescente per tutti, sottolineando l'espansione o di occupazioni con una base cognitiva ristretta e di tipo tecnico o occupazioni troppo generiche in termini di sapere posseduto. Wilensky era convinto che in futuro si sarebbero diffuse organizzazioni complesse con nuove figure lavorative basate su un *mix* di orientamento

---

<sup>2</sup> Touraine (2000) parla di sussunzione delle attività fuori dal mercato all'interno di un concetto allargato di lavoro. Le attività riproduttive vengono sempre più assorbite e regolate secondo la logica di mercato. Ciò provoca secondo Touraine sia la subordinazione alla logica dello scambio di attività un tempo fondate sulla logica di reciprocità, sia il loro riconoscimento sociale come attività utili e "produttive".

professionale e di orientamento non professionale. Per lo più si sarebbe trattato di occupazioni “tecniche”.

In Italia diversi studiosi sono sostenitori di una visione critica delle tesi della crescente professionalizzazione del lavoro. Sylos Labini (1989) pone attenzione all’impatto dell’innovazione tecnologica sul mercato del lavoro: le nuove tecnologie provocano in un primo momento il licenziamento di una parte della forza lavoro, poi il capitale necessita di nuove competenze che fanno emergere nuove figure professionali. Tuttavia, questo meccanismo dipende dalla capacità di attuare politiche economiche di sostegno alla domanda di beni, senza le quali il circolo virtuoso della nuova occupazione non si realizza. Luciano Gallino (1995, 1998), legato alla visione neoindustrialista, sostiene però che questo meccanismo non è più possibile a causa dell’*automazione ricorsiva*: molte tecnologie oggi servono a produrre altre tecnologie, così anche la produzione delle macchine è stata automatizzata e pertanto la produzione risparmia un numero ingente di forza-lavoro, con conseguenze sociali tragiche, tra le quali vengono menzionate la crescente disoccupazione e l’aprirsi di nuovi segmenti di lavoro precario. Dunque il settore dei servizi sarebbe costituito solo da pochi consulenti e professionisti e da “un manipolo di operatori precari”. La maggior parte delle nuove occupazioni si caratterizzano in termini non tanto di professionalismo quanto di precarietà e subalternità.

A riguardo altri sociologi come Pugliese e Rebeggiani (2004) parlano di nuova sottoccupazione. Il nuovo assetto post-industriale in Italia sarebbe caratterizzato dal declino industriale con una riduzione della produttività del settore secondario che non può essere compensata dal settore terziario, dati i caratteri strutturali delle attività di servizio (Esping-Andersen 2000). Il decentramento e l’esternalizzazione nell’industria hanno portato alla nascita di molteplici attività consistenti in servizi alle imprese, mentre sono emersi nuovi bisogni sociali, che hanno fatto sviluppare il mercato dei servizi alla persona, ad appannaggio dei lavoratori meno qualificati. Il nuovo mercato del lavoro non è però costituito tanto da una mera polarizzazione sociale tra lavoro impiegatizio e lavoro operaio quanto da un aumento dei lavori atipici, che hanno reso precarie anche attività da “colletto bianco”. Secondo Pugliese e Rebeggiani, dunque, il settore dei servizi, anche in quei comparti più innovativi, sta producendo un nuovo esercito di precari e sottoccupati: mentre all’inizio degli anni Cinquanta, in pieno industrialismo, vi era un’ampia sottoccupazione in agricoltura, oggi questa sottoccupazione di massa riguarda il terziario, anche in quei segmenti del lavoro che sembrerebbero più qualificati. A porre una maggiore attenzione sulla crescente polarizzazione sociale nel mercato del lavoro è Reyneri (2004). Egli nota come negli ultimi anni in Italia sono stati creati molti posti di lavoro nel terziario tradizionale e di bassa qualificazione e contemporaneamente sono nate nuove occupazioni nel cosiddetto terziario avanzato (finanza, comunicazione, *high tech*, etc.), di media o medio-alta qualificazione. Queste nuove occupazioni comunque sembrerebbero avere caratteristiche peculiari e differenti dalle libere professioni, soprattutto rispetto alla dimensione dell’autonomia del e sul lavoro.

Altri sociologi italiani sono legati ad una visione meno pessimista ma allo stesso tempo restano critici rispetto alle posizioni che sostengono la crescente professionalizzazione del lavoro. In quest’ottica si pongono Accornero (2000) e La Rosa (2002) quando parlano di “società dei lavori”. Per Accornero la società “non è altro dal fordismo, ma va oltre il fordismo”. Il mutamento riguarda la compenetrazione tra produzione e servizio e l’interazione maggiore tra esecuzione e progettazione: non

mutano i fondamenti della relazione, a seconda dei casi cooperativa o conflittuale, tra capitale e lavoro ma mutano i meccanismi di riproduzione sociale e le rappresentazioni che la legittimano (Accornero 1997; Borghi 2002). I lavori sono molteplici ma sono accomunati da mansioni meno rigide che li rendono “più fluidi”. I lavori sono più relazionali e “di testa” ma l’autonomia non è quella dei mestieri di fine Ottocento, si tratta di autonomia degli esecutori. Si tratterebbe di un miglioramento dell’autonomia esecutiva, ma non di quella strategica relativa al controllo sia dei ritmi sia dei fini del lavoro. In poche parole, il lavoro migliora nei contenuti, peggiora nelle tutele, si basa sulla manipolazione di simboli, ma questo non sempre implica quel connubio sapere-autonomia che ha fatto invece dei professionisti classici un gruppo sociale capace di avere un elevato controllo del e sul proprio lavoro.

## 2. Struttura occupazionale italiana e studio del processo di professionalizzazione

Si ritiene opportuno a questo punto concentrare l’attenzione sull’evoluzione del mercato del lavoro in Italia.

Analizzando i dati sugli occupati in Italia dal 1980 al 2005 [*qui tab. 1*] si può notare come in poco più di venti anni i lavoratori nel settore primario si sono ridotti di circa due terzi, passando da quasi tre milioni a meno di un milione, mentre quelli del settore secondario sono diminuiti del 16%. Il settore terziario si è invece espanso a tal punto da passare da dieci milioni a circa quattordici milioni e mezzo di lavoratori. In valori percentuali ciò sta a significare che mentre all’inizio degli anni Ottanta i lavoratori del terziario rappresentavano quasi il 50% degli occupati, oggi costituiscono ben il 65% di questi: quasi due occupati su tre lavorano nel terziario.

**Tabella 1**  
**Occupati per settore negli anni 1980-2005, valori assoluti (in migliaia)**  
**e valori percentuali**

| Occupati per settore |                 |                 |                  |
|----------------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Anno                 | Agricoltura     | Industria       | Terziario        |
| 1980                 | 2899<br>(14,2%) | 7699<br>(37,6%) | 9889<br>(48,3%)  |
| 1985                 | 2296<br>(11,1%) | 6896<br>(33,2%) | 11550<br>(55,7%) |
| 1990                 | 1895<br>(8,9%)  | 6845<br>(32,1%) | 12564<br>(59,0%) |
| 1995                 | 1490<br>(7,4%)  | 6494<br>(32,5%) | 12025<br>(60,1%) |
| 2000                 | 1120<br>(5,3%)  | 6767<br>(32,1%) | 13192<br>(62,6%) |
| 2005                 | 947<br>(4,2%)   | 6940<br>(30,8%) | 14675<br>(65%)   |

Fonte: dati Istat, rilevazioni delle forze di lavoro, medie annue

I dati Istat relativi alle medie annue degli occupati dal 1980 ad oggi non sono però facilmente comparabili, in quanto i criteri di rilevazione e classificazione sono variati nel tempo. Per questo è utile basarsi sulla comparazione di dati più recenti. Se si prendono in considerazione i dati relativamente più omogenei degli ultimi anni, risulta evidente come nel periodo 1997-2005 si è assistito ad un incremento significativo degli occupati che sono aumentati di circa due milioni di persone. La maggior parte dei nuovi

posti di lavoro ha riguardato il terziario<sup>3</sup>. Dall'analisi dei valori percentuali si evince che gli occupati in agricoltura incidono sempre meno sulla struttura occupazionale, giungendo a costituire meno del 5% degli occupati totali. Si registra una flessione, sebbene meno ampia, degli occupati nell'industria che continuano a diminuire in valori relativi, mentre gli occupati del terziario passano dal 61,1% al 65% degli occupati complessivi: in valori assoluti, in meno di dieci anni gli occupati nel terziario sono aumentati di quasi due milioni.

Se si affina la classificazione dei settori, distinguendo tra industria in senso stretto ed edilizia, così come tra commercio e servizi [qui tab. 2], risulta evidente l'aumento significativo degli addetti nell'edilizia, mentre nel settore terziario questo avviene soprattutto per gli occupati nei servizi, in quanto la percentuale di occupati nel commercio non aumenta ma anzi subisce un lieve decremento in valori relativi<sup>4</sup>.

**Tabella 2**  
**Occupati per settore negli anni 1997-2005, valori assoluti (in migliaia)**  
**e valori percentuali**

| Anno | Agricoltura    | Industria in senso stretto | Costruzioni    | Servizi escluso il commercio | Commercio       |
|------|----------------|----------------------------|----------------|------------------------------|-----------------|
| 1997 | 1245<br>(6,2%) | 5096<br>(25,2%)            | 1564<br>(7,7%) | 9068<br>(44,9%)              | 3234<br>(16,0%) |
| 1998 | 1201<br>(5,9%) | 5186<br>(25,4%)            | 1544<br>(7,6%) | 9238<br>(45,2%)              | 3266<br>(16,0%) |
| 1999 | 1134<br>(5,5%) | 5175<br>(25,0%)            | 1575<br>(7,6%) | 9499<br>(45,9%)              | 3308<br>(16,0%) |
| 2000 | 1120<br>(5,3%) | 5149<br>(24,4%)            | 1618<br>(7,7%) | 9816<br>(46,6%)              | 3377<br>(16,0%) |
| 2001 | 1126<br>(5,2%) | 5133<br>(23,9%)            | 1707<br>(7,9%) | 10131<br>(47,1%)             | 3416<br>(15,9%) |
| 2002 | 1096<br>(5,0%) | 5184<br>(23,7%)            | 1748<br>(8,0%) | 10346<br>(47,4%)             | 3456<br>(15,8%) |
| 2003 | 1075<br>(4,9%) | 5210<br>(23,6%)            | 1809<br>(8,2%) | 10430<br>(47,3%)             | 3530<br>(16,0%) |
| 2004 | 990<br>(4,4%)  | 5036<br>(22,5%)            | 1833<br>(8,2%) | 11112<br>(49,6%)             | 3434<br>(15,3%) |
| 2005 | 947<br>(4,2%)  | 5028<br>(22,3%)            | 1913<br>(8,5%) | 11260<br>(49,9%)             | 3415<br>(15,1%) |

Fonte: elaborazione CNEL dei dati Istat, rilevazioni delle forze di lavoro, medie annue

In poche parole quasi la metà degli occupati regolari è impiegata nei servizi “in senso stretto” (49,6%), ossia in quelle attività che appartengono ai servizi privati (alle imprese e alla persona) e alla pubblica amministrazione.

Il settore terziario è dunque al suo interno molto eterogeneo: con l'innovazione tecnologica e manageriale si espandono alcuni segmenti del terziario mentre l'automazione fa diminuire il peso, sulla struttura occupazionale generale, non solo degli addetti all'agricoltura e all'industria ma anche degli addetti al commercio<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Buona parte dei nuovi posti di lavoro hanno riguardato le donne e sono a tempo determinato, part-time, etc. In sintesi la maggior parte dei nuovi lavori rientra nell'arcipelago dei cosiddetti lavori atipici (Pugliese e Rebggiani 2004).

<sup>4</sup> Gli occupati nelle costruzioni e nei servizi aumentano dal 1997 al 2005 rispettivamente del 22,3% e del 24,2% a fronte di un aumento complessivo degli occupati del 12,3%, mentre per l'industria in senso stretto il numero di occupati resta pressoché invariato. In agricoltura gli addetti scendono di ben il 24%.

<sup>5</sup> Per quanto riguarda il commercio bisogna aggiungere che, oltre ai processi di automazione, negli ultimi anni in Italia si è assistito ad un processo di elevata concentrazione con lo sviluppo della grande

Infatti, i lavoratori meno qualificati escono dal mercato del lavoro oppure vanno a lavorare nell'edilizia o nel comparto dei servizi alla persona, consistenti spesso in attività a bassa qualificazione e retribuzione (Gallino 1995; Reyneri 2004).

## 2.1. Gli occupati nel terziario

L'espansione del terziario dunque comporta una nuova struttura socio-occupazionale. Non solo, è all'interno di questo stesso settore che la polarizzazione sociale è più marcata. Se si prende in considerazione la struttura occupazionale italiana e la sua evoluzione negli ultimi dieci anni circa [*qui tab. 3*], si nota come in valori relativi sia la categoria dei lavoratori autonomi e dei coadiuvanti a perdere maggiore peso sulla struttura occupazionale<sup>6</sup>, mentre aumentano dirigenti, quadri e liberi professionisti.

**Tabella 3**  
**Addetti per macro gruppi occupazionali negli anni 1997-2005,**  
**valori assoluti (in migliaia) e valori percentuali**

| Anno | Imprenditori  | Liberi professionisti | Lavoratori autonomi e Coadiuvanti | Dirigenti     | Quadri         | Impiegati       | Operai ed Assimilati |
|------|---------------|-----------------------|-----------------------------------|---------------|----------------|-----------------|----------------------|
| 1997 | 396<br>(2,0%) | 791<br>(3,9%)         | 4646<br>(22,6%)                   | 334<br>(1,7%) | 845<br>(4,2%)  | 6116<br>(30,4%) | 7058<br>(35,1%)      |
| 1998 | 423<br>(2,1%) | 840<br>(4,2%)         | 4476<br>(22,2%)                   | 344<br>(1,7%) | 876<br>(4,3%)  | 6205<br>(30,7%) | 7032<br>(34,8%)      |
| 1999 | 464<br>(2,2%) | 950<br>(4,6%)         | 4456<br>(21,6%)                   | 330<br>(1,6%) | 947<br>(4,6%)  | 6359<br>(30,7%) | 7186<br>(34,7%)      |
| 2000 | 525<br>(2,5%) | 1011<br>(4,8%)        | 4412<br>(21,0%)                   | 348<br>(1,7%) | 973<br>(4,6%)  | 6519<br>(30,9%) | 7291<br>(34,6%)      |
| 2001 | 546<br>(2,5%) | 1068<br>(5,0%)        | 3486<br>(20,4%)                   | 332<br>(1,5%) | 1044<br>(4,9%) | 6799<br>(31,6%) | 7343<br>(34,1%)      |
| 2002 | 609<br>(2,8%) | 1074<br>(5,0%)        | 4179<br>(19,3%)                   | 329<br>(1,5%) | 1033<br>(4,8%) | 7000<br>(32,4%) | 7399<br>(34,2%)      |
| 2003 | 642<br>(2,9%) | 1095<br>(5,0%)        | 4272<br>(19,5%)                   | 344<br>(1,6%) | 1022<br>(4,7%) | 7174<br>(32,7%) | 7406<br>(33,7%)      |
| 2004 | 402<br>(1,9%) | 1124<br>(5,0%)        | 4204<br>(18,7%)                   | 536<br>(2,5%) | 1112<br>(5,1%) | 7031<br>(31,3%) | 7934<br>(35,5%)      |
| 2005 | 383<br>(1,7%) | 1112<br>(4,9%)        | 4077<br>(18,1%)                   | 461<br>(2,4%) | 1206<br>(5,3%) | 7180<br>(31,7%) | 8144<br>(36%)        |

Fonte: dati Istat, rilevazioni delle forze di lavoro, medie annue

Infatti in meno di dieci anni vi è stato un incremento di circa il 40% di quadri, dirigenti e liberi professionisti, con questi ultimi che sono passati da 791000 a circa 1,2 milioni: i liberi professionisti costituiscono nel 2005 quasi il 5% del totale degli occupati.

L'incremento di liberi professionisti, dirigenti e quadri deriva proprio dal processo di razionalizzazione delle grandi organizzazioni, che ha portato, tra le altre cose, all'esternalizzazione di attività già esistenti, alla creazione di nuovi servizi alle

---

distribuzione, favorita dalle liberalizzazioni, che ha tagliato molti posti di lavoro nel piccolo commercio al dettaglio.

<sup>6</sup> In termini assoluti il decremento è minore per i lavoratori autonomi in senso stretto che nel periodo compreso dal 1997 al 2005 passano da 3743000 a 3613000 occupati, mentre i coadiuvanti risultano dimezzati, passando nello stesso periodo da 803000 a 421000 occupati.

imprese<sup>7</sup>, e alla richieste di figure professionali in possesso di competenze manageriali (Martinelli e Chiesi 2002).

L'innovazione tecnologica e manageriale rendendo le organizzazioni più "snelle" ha comportato la nascita di nuove società erogatrici di servizi alle organizzazioni pubbliche e private. Questa dinamica è facilmente evincibile dai dati sugli occupati del terziario suddivisi per comparti [qui tab. 4]. Infatti dal 1995 al 2004 in tutte le attività del terziario sono aumentati gli addetti, tuttavia un incremento eccezionale si è verificato per le attività dei servizi alle imprese, dove gli addetti sono aumentati di 2,5 volte (l'incremento degli addetti è pari al 140%).

**Tabella 4**  
**Variazioni percentuali nel periodo 1995-2004 e valori assoluti (in migliaia)**  
**degli addetti del terziario per tipo di attività**

| Occupati nel terziario                            |      |      |                               |
|---|------|------|-------------------------------|
| Attività del terziario                            | 1995 | 2004 | Var. percentuale<br>1995-2004 |
| Commercio, ristoranti<br>e alberghi               | 3888 | 4469 | 14,9%                         |
| Trasporti e<br>comunicazioni                      | 1036 | 1241 | 19,8%                         |
| Attività<br>bancarie, finanziarie,<br>immobiliari | 706  | 762  | 7,9%                          |
| Servizi alle imprese                              | 917  | 2204 | 140,3%                        |
| Pubblica<br>amministrazione, difesa               | 1710 | 1471 | -14,0%                        |
| Istruzione, sanità e<br>altri servizi sociali     | 2651 | 3107 | 17,2%                         |
| Altri servizi personali                           | 1025 | 1291 | 26,0%                         |

Fonte: dati Istat, rilevazioni delle forze di lavoro, 1995-2004, ns aggiornamento dei dati presentati in Pugliese e Rebergiani (2004)

L'innovazione tecnologica e manageriale ha così comportato lo sviluppo di questo comparto. Allo stesso tempo va notata l'espansione dei comparti più tradizionali e meno qualificati del terziario.

Ad esempio, si registra, nello stesso periodo, un incremento del 26% per il comparto degli "altri servizi personali" e del 14,9% per quello delle attività di ristorazione ed alberghiere.

Si tratta appunto di comparti tradizionali, già presenti in passato ma che si sono espansi negli ultimi anni. Infatti, fenomeni quali la crescita degli occupati nei comparti più qualificati del terziario e l'aumento del numero di donne che lavorano hanno fatto

---

<sup>7</sup> I servizi alle imprese, oltre ad occupare nel 50% dei casi impiegati ed operai, costituiscono il bacino occupazionale dei liberi professionisti. In questo comparto lavora oltre il 50% del totale dei liberi professionisti, i quali costituiscono il 30% degli occupati nei servizi alle imprese. Al contrario quadri e dirigenti sono presenti in oltre il 50% dei casi soprattutto nei servizi della pubblica amministrazione, dell'istruzione e della sanità. Infine, per quanto riguarda gli imprenditori, essi sono presenti soprattutto nell'industria e nel commercio, mentre solo 33000 si occupano di servizi alle imprese. Dunque meno del 20% degli imprenditori del terziario lavora nel comparto dei servizi alle imprese (dati Istat, rilevazioni delle forze di lavoro, media annua 2005).

umentare il numero di persone che ricorrono per mancanza di tempo o per soddisfare nuovi bisogni (Paci 2005) all'acquisto sul mercato di quel tipo di servizi che Reich (1993) definisce "interpersonali" (servizi di cura, ristorazione, divertimento, etc.) e che vanno ad occupare lavoratori manuali poco qualificati. Più in generale, si può notare come sia cresciuto il peso dei colletti bianchi (impiegati, quadri, dirigenti), il cui numero è superiore a quello dei colletti blu (operai tradizionali, nuovi lavoratori esecutivi del terziario, apprendisti ed altre figure assimilate)<sup>8</sup>. Bisogna aggiungere che sta cambiando, poi, la stessa composizione degli operai, in quanto si espandono le occupazioni esecutive nei servizi tradizionali, e a più bassa qualificazione<sup>9</sup>. Comunque i colletti bianchi dipendenti costituiscono il gruppo più numeroso ed in generale i lavoratori dipendenti rappresentano il 73,3 % degli occupati regolari [*qui tab. 5*].

**Tabella 5**  
**Occupati dipendenti ed occupati indipendenti nel periodo 1997-2005,**  
**valori assoluti (in migliaia) e valori percentuali**

| Occupati per settore |                     |                   |        |
|----------------------|---------------------|-------------------|--------|
| Anno                 | Totale indipendenti | Totale dipendenti | Totale |
| 1997                 | 5733 (28,5%)        | 14353 (71,5%)     | 20086  |
| 1998                 | 5739 (28,4%)        | 14458 (71,6%)     | 20197  |
| 1999                 | 5870 (28,4%)        | 14822 (71,6%)     | 20692  |
| 2000                 | 5948 (28,2%)        | 15932 (71,8%)     | 21080  |
| 2001                 | 5998 (27,9%)        | 15516 (72,1%)     | 21514  |
| 2002                 | 5862 (26,8%)        | 15967 (73,2%)     | 21829  |
| 2003                 | 6008 (26,7%)        | 16046 (73,3%)     | 22054  |
| 2004                 | 6287 (28 %)         | 16117 (72 %)      | 22404  |
| 2005                 | 6029 (26,7%)        | 16534 (73,3%)     | 22563  |

Fonte: dati Istat, rilevazioni delle forze di lavoro, medie annue

Quest'ultimo dato smentisce la tesi dell'espansione del lavoro autonomo rispetto al lavoro dipendente, con quest'ultimo che invece continua a crescere (Cnel 2006).

## 2.2. Le professioni intellettuali

Riguardo al tema della professionalizzazione il quadro che emerge è quello di un dualismo interno sia al mondo del lavoro indipendente sia al mondo del lavoro

<sup>8</sup> Se si confrontano i soli impiegati allora questi sono in numero inferiore agli operai. Va sottolineato il fatto che ci si sta riferendo solo agli occupati regolari.

<sup>9</sup> Nel 2005 su 8144000 operai, circa 3800000, cioè quasi la metà, lavorano nel terziario: di questi un quarto circa è impiegato nel commercio e ben tre quarti nei servizi in senso stretto (dati Istat, rilevazioni della forze di lavoro, media annua 2005). In particolare, il numero di operai occupati nei servizi personali a scarsa qualificazione potrebbe rivelarsi molto più alto se si andasse oltre i dati ufficiali sulla forza lavoro regolare.

dipendente. Tra i lavoratori indipendenti sembra che la diminuzione dei lavoratori autonomi venga solo in parte compensata dal crescente numero di liberi professionisti. A questo proposito bisogna però aggiungere che nella stessa categoria dei lavoratori autonomi diminuiscono gli artigiani, i piccoli commercianti e soprattutto i coltivatori diretti, mentre sorgono nuove figure occupazionali che svolgono attività di servizio alle imprese o che lavorano nel terzo settore. Ci si sta riferendo ad una parte di quell'arcipelago di nuove figure lavorative, ibride, a cavallo tra il lavoro dipendente e quello indipendente, che autori come Bologna e Fumagalli (1997) chiamano "lavoratori autonomi di seconda generazione".

Per quanto concerne il mondo del lavoro dipendente il dualismo consiste nella polarizzazione tra occupazioni in attività poco qualificate (commesse nella grande distribuzione, lavoratori dei call center, lavoratori della ristorazione, lavoratrici delle ditte di pulizia, etc.) e occupazioni impiegate, vecchie e nuove, inerenti alla gestione e/o all'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche e della comunicazione (soggetti impiegati in attività di contabilità, comunicazione, ricerca, progettazione, etc.). In poche parole il mercato del lavoro italiano sembra caratterizzarsi per la compresenza della polarizzazione e della segmentazione occupazionale.

Le tradizionali categorie d'analisi del mercato del lavoro appaiono però insufficienti per comprendere le trasformazioni del lavoro in termini di professionalizzazione.

A riguardo è utile prendere in considerazione anche i dati Istat sugli occupati suddivisi per "professione"<sup>10</sup> [qui tab. 6]. Anche in questo caso la comparazione è possibile solo per i dati più recenti e segnatamente per il periodo 1999-2005.

**Tabella 6**  
**Occupati per professione negli anni 1999-2005, valori assoluti (in migliaia)**

| Anno | Legislatori, Dirigenti, Imprenditori | Professioni Intellettuali | Professioni Tecniche Intermedie | Professioni Esecutive Amm. | Professioni connesse a Vendita e Servizi | Artigiani, Operai, Agricol. Special. | Condutt. impianti e macchine | Professioni non qualificate |
|------|--------------------------------------|---------------------------|---------------------------------|----------------------------|--|--------------------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| 1999 | 682                                  | 1627                      | 4081                            | 2406                       | 3411                                     | 4504                                 | 1971                         | 1810                        |
| 2000 | 694                                  | 1630                      | 4372                            | 2382                       | 3551                                     | 4444                                 | 2023                         | 1778                        |
| 2001 | 687                                  | 1704                      | 4538                            | 2456                       | 3640                                     | 4469                                 | 1983                         | 1822                        |
| 2002 | 726                                  | 1761                      | 4676                            | 2446                       | 3699                                     | 4485                                 | 1990                         | 1829                        |
| 2003 | 752                                  | 1760                      | 4810                            | 2397                       | 3814                                     | 4455                                 | 2036                         | 1798                        |
| 2004 | 1063                                 | 2262                      | 4393                            | 2530                       | 3519                                     | 4269                                 | 2049                         | 2061                        |
| 2005 | 1040                                 | 2233                      | 4419                            | 2581                       | 3532                                     | 4300                                 | 2071                         | 2130                        |

Fonte: dati Istat, rilevazioni delle forze di lavoro, medie annue

A questo proposito, è evidente l'espansione sia dei professionisti intellettuali sia dei professionisti tecnici intermedi. In pochi anni, si è passati da 5,7 a oltre 6,6 milioni di occupati in professioni intellettuali o tecniche. Questo dato in termini relativi sta a significare che i lavoratori con qualificazione medio-alta sono pari almeno al 29,7% degli occupati totali.

<sup>10</sup> La classificazione delle professioni, prodotta dall'Istat in occasione del Censimento della popolazione del 2001, tiene conto del doppio vincolo metodologico del raccordo con la precedente classificazione del 1991 e con la classificazione ISCO 88 (COM), la classificazione europea delle professioni. Le professioni sono organizzate in nove grandi gruppi dettagliati, a seconda del campo delle competenze, in 37 gruppi, 121 classi, 519 categorie e 6300 voci professionali.

Tuttavia, se si approfondisce l'analisi, si scopre subito che il numero di occupati con un lungo periodo di formazione (laurea, specializzazione, laurea breve, diploma universitario) per le singole categorie professionali resta comunque ridotto. Meno del 15% degli occupati complessivi ha un lungo periodo di formazione alle spalle<sup>11</sup>. Anche nel gruppo delle professioni tecniche i soggetti che hanno seguito un lungo periodo di formazione sono solo il 14%, ed in molti casi si tratta di soggetti sotto inquadri, cioè che svolgono mansioni non coerenti col titolo di studio conseguito (Istat 2006).

Orbene, è evidente come siano i professionisti intellettuali a costituire il gruppo che in linea teorica dovrebbe caratterizzarsi per l'impiego concreto nell'attività lavorativa di un sapere esperto sviluppato in un lungo periodo di formazione ed utile per un'economia sempre più basata sui servizi ad alto contenuto tecnologico.

Infatti, le professioni intellettuali continuano ad aumentare anche se costituiscono ancora un gruppo ristretto<sup>12</sup>: nel 2005 i professionisti intellettuali in Italia sono 2233000, di cui 467000 hanno meno di 35 anni<sup>13</sup>. Questo gruppo rappresenta il 10% del totale degli occupati, comprende anche nuove professioni ed in almeno metà dei casi riguarda soggetti che lavorano come dipendenti.

Se si concentra l'attenzione al terziario e lo si suddivide, come suggerisce Esping-Andersen (2000), in quattro comparti, facendo distinzione tra commercio, servizi alla persona, servizi pubblici e sociali, e servizi all'impresa, si può notare una distribuzione degli occupati quasi equilibrata, con la classe dei servizi pubblici e sociali che presenta però un numero più alto di soggetti, dato il rilevante ruolo occupazionale esercitato in Italia dalla pubblica amministrazione, soprattutto nei confronti della forza lavoro più istruita.

Il comparto dei servizi pubblici e sociali risulta interessante per l'analisi del professionalismo, essendo formato da un elevato numero di impiegati e quadri, molti rientranti secondo la nuova classificazione Istat del 2001<sup>14</sup> tra i professionisti intellettuali.

Tra gli occupati del terziario, i professionisti intellettuali dipendenti sono dunque in molti casi impiegati nei servizi pubblici e sociali, a differenza dei liberi professionisti che operano soprattutto nel comparto dei servizi all'impresa, degli imprenditori e dei lavoratori autonomi, presenti soprattutto nel commercio, e degli operai che lavorano nella metà dei casi nel comparto dei servizi alla persona [*qui tab. 7*].

I professionisti intellettuali dipendenti della pubblica amministrazione appaiono essere tra le figure più interessanti per lo studio della trasformazione del lavoro e del professionalismo: la crescita del volume di informazioni per amministrare le organizzazioni ed innovare la produzione sta comportando l'espansione dei colletti

---

<sup>11</sup> Nel 2005 il 14,7% degli occupati è in possesso di un titolo di studio elevato, quale laurea breve, laurea o dottorato. Non vi sono significative differenze tra le diverse classi di età, nonostante il numero di laureati sia aumentato. Ciò mette in evidenza come esista un elevato numero di giovani laureati che non lavora o che, pur lavorando, non appartiene al gruppo dei professionisti intellettuali o a quello dei tecnici intermedi. Nel 2005 la popolazione di età inferiore ai 35 anni e con titolo di studio elevato (laurea breve, laurea, dottorato) è risultato pari a 1524000 soggetti circa, di cui solo 993000 lavorano (dati Istat, rilevazione delle forze di lavoro, media annua 2005).

<sup>12</sup> Basti pensare che nel biennio 2004-2005 gli occupati in professioni amministrative esecutive (per lo più donne, anche in possesso della laurea) e quelli occupati in professioni non qualificate sono aumentati in misura maggiore degli occupati nelle professioni intellettuali o in posizioni dirigenziali (Cnel 2006).

<sup>13</sup> Va detto che dal 2004 in poi alcune professioni classificate in precedenza come "tecniche" sono state ridefinite intellettuali, dal momento che per il loro svolgimento oggi è richiesto il conseguimento del diploma di laurea.

<sup>14</sup> Cfr. nota 10.

bianchi, e al loro interno di quella componente di “impiegati/tecnici” più direttamente legati alla produzione da responsabilità dirette (Accornero 1994) e caratterizzati da un lavoro più ricco e cognitivo di quello svolto dai tradizionali impiegati amministrativi (Butera, Donati e Cesaria 1997).

**Tabella 7**  
**Occupati nel 2005 del terziario per macro gruppi occupazionali**  
**e per comparto, valori assoluti (in migliaia)**

|                       | Commercio   | Servizi pubblica amm./sociali | Servizi alla persona | Servizi all'impresa* | Totale       |
|-----------------------|-------------|-------------------------------|----------------------|----------------------|--------------|
| Imprenditori          | <b>82</b>   | 7                             | 43                   | 43                   | <b>175</b>   |
| Liberi professionisti | 121         |                               | 70                   | <b>691</b>           | <b>881</b>   |
| Lavoratori in proprio | <b>1142</b> | 42                            | 692                  | 256                  | <b>2.132</b> |
| Dirigenti             | 22          | <b>276</b>                    | 30                   | 58                   | <b>385</b>   |
| Quadri                | 58          | <b>648</b>                    | 82                   | 234                  | <b>1.022</b> |
| Impiegati             | 851         | <b>2649</b>                   | 613                  | <b>1354</b>          | <b>5.468</b> |
| Operai                | <b>903</b>  | 628                           | <b>1599</b>          | 501                  | <b>3.631</b> |
| Totale v.a.           | 3416        | 4547                          | 3369                 | 3343                 | 14.675       |
| Totale %              | 23,3%       | 31,0%                         | 23,0%                | 22,8%                | 100%         |

Fonte: ns elaborazione dei dati Istat, rilevazioni delle forze di lavoro, media annua 2005

\*in questa classe, per motivi di parsimonia, sono stati accorpati gli occupati nelle attività di comunicazione ed in quelle finanziarie

È la situazione di lavoro di questi soggetti che va indagata per comprendere la natura del professionalismo da loro esercitato rispetto all'innovazione tecnologica e manageriale in atto non solo nelle imprese ma anche nella pubblica amministrazione.

Bisogna perciò andare oltre le fonti ufficiali, le quali rispondono all'esigenza nominalistica di ordinare l'esistente sulla base di criteri formali. Infatti la distinzione tra le professioni intellettuali e le altre professioni, come quelle tecniche o quelle amministrative, può spesso dipendere da criteri formali piuttosto che dalla reale situazione di lavoro dei soggetti. Quindi, le fonti statistiche ufficiali possono essere solo il punto di partenza di un percorso, che deve giungere invece all'analisi empirica dei fenomeni sociali così come essi si (ri)producono con le pratiche concrete dei soggetti.

Tale percorso richiede nuove categorie analitiche (Chiesi 1997) capaci di analizzare la natura del lavoro che cambia, cioè capaci di analizzare il modo in cui la società si riproduce.

A questo proposito è utile unire i contributi della sociologia del lavoro tradizionale a quelli offerti dalla sociologia delle professioni. Infatti i sociologi delle professioni concentrano la loro attenzione sulla distinzione tra lavoro professionale e lavoro non professionale attraverso la categoria analitica del professionalismo. In Italia Touisjn (1979, 1987, 1993, 1998) ha definito il professionalismo come la dotazione da parte di un gruppo occupazionale di un elevato autocontrollo sul lavoro in funzione di un *processo di professionalizzazione*. Quest'ultimo è inteso come processo ad un tempo politico, economico e sociale. Touisjn ha sottolineato la necessità di individuare quelle dinamiche che nel tempo spingono per la produzione di nuove figure professionali e favoriscono la professionalizzazione di differenti occupazioni e quelle dinamiche che, al contrario, spingono verso la standardizzazione e lo svuotamento dei contenuti di lavoro, e portano più in generale al controllo eterodiretto su di esso.

Processo di professionalizzazione e professionalismo costituiscono due nozioni chiave per studiare i gruppi professionali, soprattutto oggi che il lavoro sta cambiando e l'analisi per qualifiche e mansioni non sembra più adatta, dato il più ampio mutamento sia del sistema formativo ed educativo sia del mercato del lavoro (Consoli e Benadusi 1999). È utile pertanto concentrare l'attenzione sulle dimensioni analitiche del professionalismo.

### **3. La sociologia delle professioni: le professioni come occupazioni autoregolamentate**

Il dibattito sulla professionalizzazione del lavoro prende le mosse dalla constatazione che la razionalizzazione tecnologica e manageriale degli ultimi decenni, in Paesi industrializzati come l'Italia, ha trasformato la natura del lavoro: il lavoro tipico del periodo fordista era legato soprattutto al "saper fare" dei lavoratori, ossia alla loro abilità nel trasformare e produrre beni materiali, mentre oggi il lavoro sembra consistere in una maggiore combinazione tra il "saper fare", che diventa sempre più "sapere", ossia acquisire ed applicare conoscenze teoriche per produrre e scambiare informazioni e trattare dati e simboli, e il "saper essere", cioè il trasformare il lavoro in strumento di realizzazione e partecipazione alla vita sociale (Negrelli 2005).

Tale mutamento è ritenuto da alcuni studiosi come indicatore della crescente professionalizzazione del lavoro.

In questa sede si intende studiare il processo di professionalizzazione attraverso l'analisi empirica di un insieme di variabili che appaiono influenzare il professionalismo. Per comprendere questo fenomeno si fa perciò riferimento agli studi sul professionalismo, che peraltro hanno avuto una scarsa diffusione nel nostro Paese.

Questo ambito di studi ha avuto per decenni l'influenza della teoria funzionalista che si è soffermata sulla progressiva divisione sociale del lavoro verificatasi con l'industrializzazione e l'affermazione dell'economia di mercato: la sociologia delle professioni nasce all'interno degli studi sul sistema industriale, ed in origine indaga il rapporto tra lavoro intellettuale ed industria. Tra le due guerre, soprattutto nei Paesi anglosassoni (si pensi al lavoro pionieristico di Carr-Saunders e Wilson del 1933<sup>15</sup>) sono stati condotti diversi studi sulle singole occupazioni alla ricerca di una tassonomia che distinguesse le libere professioni dalle occupazioni del lavoro subordinato.

Lo studio delle professioni in questo quadro riprende le riflessioni di Spencer (1873)<sup>16</sup> e Durkheim (1895)<sup>17</sup> sul processo di differenziazione per giungere alla più ampia teoria sulla stratificazione sociale (Davis e Moore 1969): i professionisti sono considerati soggetti che risolvendo i problemi collettivi, attraverso l'applicazione delle proprie conoscenze specialistiche, ottengono in cambio dalla società elevati redditi e status. Negli anni Cinquanta Greenwood (1957)<sup>18</sup> ha rinnovato quest'approccio tassonomico basandosi sostanzialmente sull'assunto che la professionalità sia da ricondurre a caratteristiche tecniche interne a specifiche attività lavorative, fondate su conoscenze teoriche specialistiche acquisite con una formazione di lungo periodo. Quest'impostazione è stata messa in discussione già col famoso saggio di Wilensky

---

<sup>15</sup> Opera citata in Tousijn (1979).

<sup>16</sup> H. Spencer (a cura di), *Descriptive Sociology*, D. Appleton, New York 1873, opera citata in A. Vitiello (2003).

<sup>17</sup> E. Durkheim, *Les règles de la méthode sociologique*, Alcan, Parigi 1895, op. citata in *ibidem*.

<sup>18</sup> E. Greenwood, *Attributes of a Profession*, in *Social Work*, 2, 1957, opera citata in Tousijn (1979).

(1964) che ha riproposto la questione sotto l'aspetto diacronico, individuando le fasi che storicamente hanno caratterizzato la nascita e la formalizzazione delle libere professioni. Wilensky ha mostrato come la professionalizzazione sia un processo reversibile e non unidirezionale che dipende da fattori politici, organizzativi e tecnologici; questi ultimi possono portare anche alla fine dell'esclusività della giurisdizione fino a minacciare la natura professionale di un'occupazione. Negli anni Settanta gli studi sulle professioni sono stati condotti anche da sociologi legati ad altri approcci, da quello weberiano a quello fenomenologico fino ad approcci più critici, di stampo neo-marxiano, come in parte è quello della Sarfatti Larson (1977). Gli studi di quegli anni hanno portato molti sociologi a sostenere che le professioni sono il risultato di razionalizzazioni a posteriori di un processo storico di negoziazione politica. Freidson (1970, 1998, 2002), legato all'approccio weberiano, ha messo in evidenza il fatto che il professionalismo dipende non tanto da un fattore intrinseco all'attività lavorativa quanto da fattori esogeni di natura politico-economica, ed in particolare dalla relazione tra professionisti e poteri pubblici ed economici nello stabilire la regolamentazione di un'occupazione.

Pertanto, secondo questo studioso, ciò che distingue una professione da un'occupazione è rintracciabile in tre caratteri distintivi quali un corpo di conoscenze e concetti astratti che richiedono "un'autonomia decisionale teoricamente fondata", un potere di negoziazione della divisione del lavoro in modo autonomo dallo Stato e dal mercato, la presenza di un mercato del lavoro controllato con credenziali formative.

Il professionalismo risulta essere così un produttore di privilegi e differenziazione sociale (Freidson 1998) attraverso la costituzione di istituzioni, le professioni appunto. Queste ad avviso di Sarfatti Larson (1977, 1998) sono capaci di stabilire sistemi disciplinari utili al controllo politico sul corpo sociale da parte dello Stato e capaci di organizzare una divisione del lavoro funzionale alle imprese e al mercato.

Col tempo la sociologia delle professioni ha fatto propri i contributi provenienti dalle diverse tradizioni sociologiche e si è soffermata sull'individuazione delle variabili endogene ed esogene che caratterizzano il professionalismo, concepito come processo storico-sociale che coinvolge differenti gruppi occupazionali, capaci di far fruttare le proprie competenze nei confronti dello Stato e del mercato. A tale proposito Johnson in *Professions and Power* (1972) sostiene che con lo sviluppo della divisione sociale del lavoro e l'emergere di competenze occupazionali specializzate si vengono a creare relazioni di interdipendenza tra le occupazioni ma anche di distanza sociale: dipendere dalla competenza altrui è, nella relazione produttore-consumatore, una fonte di incertezza per ridurre la quale sorgono varie istituzioni e meccanismi sociali. Il professionalismo, ad avviso di Johnson, andrebbe considerato come "un meccanismo sociale consolidato di controllo del lavoro".

Gli studi sul professionalismo così sono passati da un'analisi descrittiva, nella variante struttural-funzionalista parsoniana o in quella per attributi alla Greenwood (1957), ad un'analisi politico-economica che si è legata alle riflessioni sulle trasformazioni del lavoro e sul sistema capitalistico (Haug 1979; Tousijn 1979, 1987, 1993).

In Italia, questi studi non sono stati presi sempre nella dovuta considerazione dalla sociologia del lavoro: negli anni Novanta, quando si è intensificato il dibattito sulla società post-industriale e sulla centralità della conoscenza nel nuovo assetto produttivo, lo studio del professionalismo si è intrecciato con lo studio delle nuove figure professionali ed il tema dei lavoratori della conoscenza (Butera e Failla 1992; Rullani

1995; Gallino 1995; Butera, Donati, Cesaria 1997; Ranieri 1999; *et al.*). Nonostante l'intreccio, è persistito lo scostamento, almeno parziale, dalle riflessioni della sociologia delle professioni. Comunque, si è aperto anche in Italia il dibattito sulla professionalizzazione di nuove e vecchie occupazioni, con i primi tentativi di definire i caratteri distintivi delle professioni rispetto alle altre occupazioni.

Il dibattito in Italia è stato molto influenzato dall'approccio tassonomico. Gallino (1978) definisce professionale “*qualsiasi attività lavorativa svolta da individui con un lungo corso di studi per acquisire una competenza specializzata*”. Questo autore fa riferimento al lungo iter formativo che giustificherebbe il grado elevato di competenze richieste per svolgere una determinata professione. L'Istat, con la stessa logica, si è basata per molti anni su una definizione che tutto sommato distingueva tra professioni liberali e professioni dipendenti. Questa definizione è stata aggiornata nel 2001 con la classificazione illustrata nel paragrafo precedente [*cfr. tab. 6*] ed è fondata su una distinzione delle occupazioni secondo due dimensioni: *skill level* e *skill specialization*. Con la prima dimensione si costruisce una classificazione gerarchica delle occupazioni sulla base dell'istruzione formale e del titolo di studio necessario a svolgere una professione. Con la seconda dimensione, invece, una professione è definita sulla base delle conoscenze settoriali necessarie per svolgerla, delle macchine e delle attrezzature utilizzate, dei materiali lavorati, dei beni e dei servizi prodotti (Giannini 2003)<sup>19</sup>. Pertanto la classificazione Istat delle professioni dà molto peso alla dimensione della base cognitiva formale senza analizzare la relazione che essa ha con le variabili esogene che influenzano il professionalismo e che sono legate al contesto politico-economico. Su questa scia sociologi come Prandstraller (1980, 1998<sup>20</sup>), ed in parte Butera (1992, 1997, 1998), si sono soffermati sulla classificazione tassonomica del tipo di sapere posseduto dai professionisti piuttosto che sul modo in cui la base cognitiva di un professionista si correla a quella che è la sua principale caratteristica distintiva: l'autoregolamentazione nei confronti del mercato e della divisione del lavoro. Questa caratteristica deriva dalla capacità di una professione di autoregolarsi attraverso una relazione con lo Stato ed il mercato che non è di mera conflittualità, bensì è complessa (Tousijn 1998), e può risultare vantaggiosa per i professionisti grazie alla realizzazione di “mercati protetti”.

Tale relazione porta Speranza (1991), concorde in questo con l'analisi di Freidson (1970), a considerare le professioni come gruppi di pressione che riescono a influenzare la classe dirigente costituendo “arene preliminari di legislazione pubblica” e gestendo nel tempo le politiche pubbliche di competenza. Il professionalismo viene pertanto analizzato nella sua capacità di autoregolamentazione del lavoro da parte di un gruppo occupazionale che influenza la domanda e l'offerta di uno specifico servizio intellettuale. Tale regolazione del lavoro, che per alcuni studiosi come Freidson (2002) può apparire alternativa alla regolazione burocratica e alla regolazione del mercato, empiricamente si intreccia con queste due. Il professionalismo è dunque un principio organizzativo della divisione sociale del lavoro (Freidson 2002; Sarfatti Larson 1977). La divisione ed organizzazione del lavoro si realizza concretamente attraverso la regolazione delle occupazioni secondo un *mix* tra il principio della libera concorrenza (logica del mercato), quello dell'elaborazione di standard da parte del management di un'organizzazione pubblica o privata (logica della burocrazia), e quello

---

<sup>19</sup> *Cfr. nota 10.*

<sup>20</sup> Si fa riferimento a quanto espresso da Prandstraller nella *conversazione con Prandstraller* presentata in M. Giannini e E. Minardi (a cura di) (1998).

dell'autorganizzazione del proprio mercato di riferimento da parte delle comunità professionali (logica della professione). Il professionalismo è il punto di arrivo di un processo nel quale convivono dinamiche cooperative e conflittuali tra i membri di un gruppo occupazionale e soggetti esterni (Stato e grandi organizzazioni, clienti, altre occupazioni concorrenti) che entrano in gioco nell'erogazione di un determinato servizio.

Sulla base di questa impostazione va sottolineata la relazione di reciproca influenza tra la base cognitiva e la capacità di ottenere una vera autonomia sul e del lavoro da parte del professionista: se la base cognitiva di un gruppo socio-occupazionale riesce ad essere il prodotto di un lungo periodo di formazione riconosciuto dalla società, allora essa permette una maggiore discrezionalità del produttore (il professionista) nei confronti del consumatore e un suo maggiore potere contrattuale nei confronti dello Stato (poteri pubblici), delle imprese e dei gruppi professionali concorrenti.

Allo stesso tempo la maggiore autonomia negoziata con i poteri pubblici ed economici porta ad una chiusura dei professionisti verso l'accesso alla propria base cognitiva, a tal punto che questi vengono considerati da Weber (1922) "gruppi di status", cioè comunità chiuse all'esterno e contraddistinte da uno specifico stile di vita, sistema valoriale ed identità sociale.

Questa autonomia nell'erogazione di una prestazione distingue nettamente una professione dalle altre occupazioni dipendenti così come dal mero lavoro autonomo (artigianato e piccolo commercio). Sapere e potere negoziatore vengono poi legittimati, giustificati ed alimentati da un ethos professionale funzionale al mantenimento della posizione di privilegio da cui derivano status e reddito elevati: ethos che si rende visibile con la costituzione di un codice deontologico (Febbrajo 1987).

Dunque base cognitiva elevata e specialistica, autonomia professionale e uno specifico ethos che giustifichi l'indispensabilità del servizio intellettuale come necessario alla collettività costituiscono i tre elementi qualificanti di una professione rispetto alle altre occupazioni.

Sulla base di quanto detto, queste tre componenti fondanti una professione vanno analizzate non in modo statico ma come prodotto storico-sociale dipendenti da un insieme di fattori organizzativi, tecnologici e politici.

In particolare, il tipo di organizzazione influenza soprattutto l'autonomia professionale per ciò che concerne la divisione del lavoro; l'innovazione tecnologica incide in modo particolare sulla base cognitiva, influenzando sia la domanda sia l'offerta di nuovi servizi (nascita di occupazioni concorrenti con le professioni più consolidate); infine, le nuove politiche pubbliche finiscono per ridisegnare la tradizionale e privilegiata relazione con lo Stato che in Italia, come in buona parte dell'Europa continentale, ha permesso ai professionisti di agire in regime di monopolio (Freidson 2002; Sarfatti Larson 1977, 1998; Speranza 1991; Tousijn 1998).

#### **4. Conclusioni. Trasformazione del lavoro e professionalismo: il caso degli urbanisti pubblici**

La domanda di fondo da cui parte questo elaborato è quale sia la relazione tra la trasformazione del lavoro ed il professionalismo, col passaggio dalla società industriale a quella post-industriale. L'obiettivo cognitivo è comprendere se si stia assistendo ad un'espansione del professionalismo, ad una sua contrazione, o ad una sua rimodulazione in una società dove cambia la natura stessa del lavoro (Touraine 2000).

Finora si è visto come, a prescindere dalle differenti posizioni teoriche, tutti gli studiosi hanno ricondotto l'espansione crescente del variegato settore dei servizi al processo di innovazione tecnologica e organizzativa (o manageriale), che ha riguardato in particolar modo le grandi organizzazioni intorno alle quali ruotava il sistema produttivo della società industriale.

L'innovazione tecnologica ed organizzativa consiste, riprendendo in parte il lavoro di Kern e Schumann (1991), in una vera e propria razionalizzazione post-industriale. Essa ha modificato il mercato del lavoro e la struttura occupazionale, provocando l'espansione dei lavoratori del cosiddetto terziario avanzato.

Bisogna ammettere che lo studio della relazione tra trasformazione del lavoro e professionalismo necessita di una ricerca sul campo su un campione molto ampio che richiede tempi e risorse molto dispendiose, soprattutto se si vuole andare oltre quelle informazioni di base che possono essere fornite da un questionario.

Allo stesso tempo sociologi come Accornero (1994, 1997) sottolineano la frammentazione del mondo del lavoro: non esiste più un solo tipo di lavoro ma più lavori, tuttavia nel nuovo ordine socio-economico centrali sembrano essere quelle attività fondate sull'immissione di sapere esperto nella produzione di beni e servizi.

In alternativa dunque si può pensare di indagare piccoli gruppi professionali: in questo modo si può concentrare l'attenzione solo su quelle occupazioni che sembrano essere più interessate da un processo di professionalizzazione. Questa è la strada scelta con questo elaborato.

In particolare, il gruppo delle professioni intellettuali è quello che più si dovrebbe distinguere per il possesso di un sapere esperto, sviluppato con un lungo periodo di formazione, il quale dovrebbe richiedere a sua volta quell'autonomia, quelle pratiche e quella visione tipica del professionalismo classico. Queste caratteristiche hanno costituito nella società industriale lo spartiacque tra lavoro professionale e lavoro non professionale.

In Italia, una parte consistente dei professionisti intellettuali lavora per organizzazioni appartenenti alla pubblica amministrazione. Pubblica amministrazione che, soprattutto a partire dagli anni Novanta, è investita da una riforma che, seppur lentamente ed in modo ambiguo, sta innovando procedure e pratiche di lavoro. Questa riforma si pone nel più ampio processo di innovazione tecnologica e manageriale caratterizzante la crisi della società industriale e la nascita di un nuovo ordine socio-economico (Kettl 2000).

L'analisi concerne dunque le professioni intellettuali impiegate nella pubblica amministrazione. Tuttavia, date le scarse risorse disponibili e avendo scelto di impiegare più tecniche di analisi, oltre il questionario, si è deciso di delimitare ulteriormente l'unità di analisi ad uno specifico gruppo professionale: gli architetti ed ingegneri impiegati negli uffici di urbanistica.

Le professioni intellettuali secondo Touisjn (1987) possono essere raggruppate in tre grandi famiglie: professioni sanitarie, professioni giuridico-economiche e professioni "tecniche". Queste ultime si caratterizzano per l'importanza rivestita dalla componente tecnica nell'attività di lavoro [*nota 1, capitolo secondo*]. Gli architetti e gli ingegneri impiegati negli uffici pubblici di urbanistica fanno parte di questo gruppo più ampio, e, in particolare, per la loro funzione rientrano tra i professionisti impiegati in quell'insieme di attività che hanno costituito il tradizionale welfare state, oggi il settore della pubblica amministrazione maggiormente investito dall'innovazione tecnologica e

manageriale (e ciò vale per tutti i Paesi europei, si pensi alle recenti riforme nei settori della sanità, dell'istruzione, della ricerca, della formazione e dell'assistenza sociale).

Quindi, l'indagine empirica concerne un gruppo professionale specifico, costituito dagli architetti e dagli ingegneri impiegati negli uffici di urbanistica, e ri-definiti per semplificare urbanisti pubblici [*par. 3., capitolo secondo; par. 1, capitolo terzo*].

## *Capitolo secondo*

### **PROFESSIONISTI E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE Disegno e percorso della ricerca**

#### **1. Introduzione: innovazione tecnico-manageriale e processo di professionalizzazione**

La questione della professionalizzazione del lavoro va affrontata analizzando le dinamiche che incidono su quelle che sono le principali dimensioni del professionalismo. Queste dinamiche sono da ricercare nel più ampio processo di innovazione tecnologico e manageriale che ha investito le grandi organizzazioni, dalle imprese private alla pubblica amministrazione, e che ha portato alla fine del sistema taylor-fordista sul quale si è fondata la società industriale del secondo dopoguerra.

A questo proposito si è deciso di circoscrivere l'analisi ai professionisti intellettuali, ed in particolare a quelli che sono impiegati negli uffici della pubblica amministrazione.

In Italia, negli anni Ottanta la pubblica amministrazione si è avviata verso un (tortuoso) processo di innovazione, in una situazione di crisi fiscale e del welfare, di crescita del debito pubblico, ed a livello internazionale di ulteriore apertura all'interrelazione tra le economie nazionali (globalizzazione), guidate da nuove politiche economiche, col passaggio dal keynesismo alle politiche restrittive di matrice monetarista e liberista.

Ed è nel corso degli anni Novanta che si è assistito ai mutamenti più importanti del sistema amministrativo e di conseguenza dei sistemi professionali da esso coinvolti.

Questi mutamenti stanno ridefinendo contenuti, pratiche e procedure di vecchi e nuovi gruppi occupazionali, a partire da coloro che svolgono un'attività professionale all'interno delle organizzazioni pubbliche. Questi mutamenti incidono sul sapere posseduto ed impiegato dai soggetti, fino ad apportare cambiamenti alla loro identità professionale e sociale.

Infatti, il processo di professionalizzazione sembra oggi vivere una situazione critica che si riverbera sulle tre dimensioni fondamentali che identificano una professione (Freidson 1998): la base cognitiva, ossia l'insieme di conoscenze utili per lo svolgimento di una determinata professione, frutto di un lungo periodo formativo; l'autonomia professionale, resa possibile dal potere di regolazione, interno ed esterno alla professione, del mercato e della divisione del lavoro; l'ethos professionale, legato all'ideologia del professionalismo consistente, al di là delle differenti traduzioni, nel ritenere il servizio intellettuale fornito come utile alla soluzione di problemi di interesse pubblico.

Base cognitiva, autonomia ed ethos professionale dei professionisti, e nel nostro caso di coloro che sono impiegati nella pubblica amministrazione, sono oggetto di una serie di mutamenti che si possono ricondurre alle tre principali dimensioni del processo di innovazione della pubblica amministrazione, e cioè l'introduzione o comunque la ricerca sperimentale di un nuovo modello organizzativo, di tipo manageriale e "post-burocratico", l'innovazione tecnologica, il passaggio dello Stato dalle politiche

keynesiane alle politiche neoliberali con un mutamento del suo sistema valoriale di riferimento.

## **2. Organizzazione, tecnologia e valori nell'amministrazione pubblica in transizione**

Il processo di innovazione della pubblica amministrazione italiana è da ricondurre alla più generale trasformazione delle grandi organizzazioni dinanzi al mutato contesto economico, nel quale si richiede una maggiore flessibilità e tempestività per la produzione efficiente di beni e servizi.

L'innovazione finora sta costituendo un processo ambiguo quanto problematico (D'Albergo e Vaselli 1997) legato al tentativo di trasformare le burocrazie in "amministrazioni di risultato" (Fedele 2002) o amministrazioni "telocratiche" (Cocozza 2004), cioè amministrazioni basate su poche e semplici norme e capaci di ridurre i costi economici derivanti da un'eccessiva regolamentazione. In realtà si sta assistendo ad un processo di "adattamento" di una nuova cultura gestionale alla tradizionale logica burocratica: si può parlare di traduzione di nuovi saperi in un contesto fatto di usi, norme, pratiche consolidate (Gherardi e Lippi 2000), e quindi di un'innovazione di tipo selettivo (Cerese 1998).

In sintesi, l'innovazione della pubblica amministrazione si può concepire come un processo di trasformazione riguardante l'organizzazione, la tecnologia e i valori del sistema pubblico.

Dal punto di vista organizzativo la pubblica amministrazione si è sviluppata secondo il modello burocratico descritto da Weber: la burocrazia come strumento razionale per l'esercizio quotidiano del potere legittimo svolge la funzione di regolazione sociale esercitata dallo Stato con lo sviluppo del capitalismo.

La burocrazia si fonda su un modello organizzativo gerarchico che presuppone almeno in linea teorica un rapporto tra il livello politico ed il livello amministrativo basato su una netta divisione dei compiti, col primo che stabilisce le norme ed il secondo che le applica. In realtà nell'amministrazione si produce, come Max Weber ha sottolineato, una spinta all'autonomia: ogni tipo di potere presuppone un apparato amministrativo che persegue sempre alcuni interessi propri. L'apparato amministrativo mette in atto un processo di "routinizzazione" che distrugge il potere carismatico proprio della politica (Mayntz 1982). Il processo di innovazione della pubblica amministrazione rimette oggi in discussione la relazione tradizionale tra amministrazione e politica.

L'organizzazione amministrativa burocratica, pur puntando su una certa autonomia delle diverse amministrazioni, è rimasta nel tempo legata ad una struttura "ministeriale" portata a suddividere le materie ed a frammentare le competenze. Pertanto con questo modello organizzativo esistono tanti uffici tra loro poco comunicanti, che lavorano secondo un'organizzazione per certi versi simile a quella taylorista, dove ad ogni dipendente è attribuito un compito anche se spesso generico: si tratterebbe, come dire, di un "taylorismo contingente", consistente nella organizzazione sequenziale di attività parcellizzate, con alla fine la produzione di un atto; ogni dipendente è incastrato in questo processo, con la differenza che i suoi compiti possono anche non essere ben definiti. Il risultato è una forte parcellizzazione dei compiti dei lavoratori pubblici all'interno di un meccanismo che si prefigge di controllare o applicare norme e l'*output* finale è la produzione di atti sanzionatori (positivi o negativi). La parcellizzazione raggiunge a volte un livello tale per il quale ogni unità organizzativa diventa soggetto a

se stante, con proprie pratiche, routine ed anche obiettivi che nulla hanno a che fare con gli obiettivi istituzionali che giustificano l'esistenza di quell'ente (routinizzazione e ritualismo).

Dal punto di vista della tecnologia adottata<sup>1</sup> le organizzazioni burocratiche della pubblica amministrazione si fondano sull'applicazione del sapere specialistico del giurista. Le discipline giuridiche hanno infatti egemonizzato le pratiche ed i contenuti del lavoro amministrativo, socializzando i dipendenti pubblici ad una determinata visione dello Stato che Ferraresi (1980) definisce idealistico-hegeliana e formalistica.

L'organizzazione burocratica si lega pertanto all'impiego di una tecnologia tradizionale di stampo giuridico, a sua volta prodotto di un sistema valoriale preciso, tipico dello Stato di diritto.

La tecnologia giuridica consiste nell'applicazione di rigide procedure prodotte dal sapere giuridico dei funzionari, i quali hanno sviluppato un *habitus* mentale che si concretizza nella pratica di riportare ogni caso specifico alla generalità della norma, attraverso la "valutazione per precedenti". Il personale burocratico è per lo più costituito da soggetti formati in maniera eterogenea nelle discipline giuridiche ed è classificato sulla base di attribuzioni piuttosto che di mansioni. Queste attribuzioni riproducono delle gerarchie che sanciscono più l'esercizio di una funzione autoritativa e di controllo del lavoro svolto piuttosto che un diverso grado di qualificazione del lavoro (Cerase 1998). Il principio del precedente svuota i contenuti intellettivi che teoricamente le attività di interpretazione ed applicazione delle norme presupporrebbero, rendendo il lavoro ripetitivo ed altamente frammentato con una de-responsabilizzazione dei dipendenti rispetto all'*output* finale (Ferraresi 1980; Mortara 1990). L'egemonia del sapere giuridico ha finito così per rendere subalterni tutti gli esperti in altri saperi di natura socio-economica, in quanto il loro lavoro è stato guidato dal rispetto formale di procedure giuridiche piuttosto che dall'impiego concreto dei saperi posseduti per la produzione di specifici servizi.

Questo contesto organizzativo e tecnologico è scaturito da un sistema valoriale preciso che ha caratterizzato la burocrazia italiana dalla fase post-unitaria fino ai nostri giorni. La preoccupazione principale dello Stato di diritto, sia quello liberale sia quello costituzionale, è consistita nell'applicare la legge in modo certo: la certezza del diritto, eredità del pensiero liberale, ha costituito la missione principale dell'apparato statale, anche quando esso è intervenuto con maggiore determinazione attraverso le politiche keynesiane nelle attività socio-economiche.

Dunque il sistema valoriale di riferimento ruota intorno al principio del giuspubblicismo, secondo il quale lo Stato deve controllare la società civile, regolarla e garantire la coesione sociale attraverso la certezza del diritto. Anche col passaggio dallo Stato di diritto liberale (monoclasse) a quello di diritto costituzionale (pluralista) la preoccupazione maggiore è rimasta quella della regolazione normativa dei rapporti sociali piuttosto che una reale programmazione attraverso l'erogazione di servizi pubblici efficaci (Ferraresi 1980; Mortara 1990). L'amministrazione pubblica italiana è

---

<sup>1</sup> Per tecnologia va inteso non il semplice artefatto, ma l'insieme di saperi, strumenti, pratiche: la tecnologia consiste nel bagaglio di conoscenze relative ai possibili percorsi lungo la catena mezzi-fini; in questo modo è possibile trasformare un oggetto in un altro oggetto. A questo proposito la tecnologia segue una "*razionalità tecnica*" che riforma l'insieme di conoscenze relative alle relazioni di causa ed effetto. Secondo questa definizione possiamo dire che essa consiste nella capacità di porre in atto un'azione strumentale per il raggiungimento di obiettivi desiderati (Masino 1997).

stata fortemente orientata alla produzione di norme e poco propensa alla produzione di servizi, se non nella veste di trasferimenti monetari (Ferrera 1993).

Valori guida della burocrazia risultano essere così l'uguaglianza di trattamento e la certezza del diritto che lo Stato, come soggetto razionale sovraordinato agli individui, deve garantire al fine di mantenere la coesione sociale. In realtà lo Stato di diritto costituzionale del dopoguerra è stato caratterizzato da un sistema valoriale pluralista dove ai principi liberali dell'uguaglianza di trattamento si sono affiancati, se non giustapposti, i principi progressisti dell'universalismo democratico orientato all'idea di erogare servizi pubblici capaci di soddisfare i bisogni della collettività (Poulantzas 1971). Nondimeno, si è rafforzato nel tempo il modello organizzativo orientato alla produzione standardizzata dei servizi pubblici, in nome proprio dell'uguaglianza di trattamento e dell'universalismo democratico, stabiliti dalle varie carte costituzionali e implementati dalle politiche keynesiane.

Con la fine del taylor-fordismo e la crisi delle grandi organizzazioni si è quindi avviato un processo di innovazione della pubblica amministrazione, ancora in atto, consistente nella ricerca di una nuova regolazione sociale attraverso l'adozione di logiche organizzative "post-burocratiche", l'impiego di nuove tecnologie e l'adozione di un nuovo sistema valoriale di riferimento.

Si può dunque parlare di razionalizzazione post-industriale o di innovazione tecnologico-manageriale come di un processo di ri-definizione delle organizzazioni in un nuovo contesto socio-economico, che vede l'estensione del mercato su un ampio ventaglio di attività umane (Touraine 1993). L'innovazione amministrativa si pone all'interno di questo processo, che Mingione (1998) definisce passaggio dalla regolazione socio-economica intensiva alla regolazione socio-economica frammentata.

Il neomanagerialismo pubblico (Kettl 2000) diviene così la nuova logica d'azione o principio organizzativo che sta sostituendo la vecchia logica burocratica nel guidare l'agire amministrativo e con esso i sistemi pubblici di welfare.

Il neomanagerialismo pubblico si fonda sul coniugare due principi apparentemente contrapposti quali l'aziendalismo ed il consumerismo: si tratta di due aspetti interdipendenti della razionalizzazione post-industriale, consistente nel rendere le organizzazioni capaci di essere efficienti, efficaci e funzionali alla produzione diversificata che ha sostituito la produzione di massa della società industriale.

Dal punto di vista strettamente organizzativo si afferma il principio dell'aziendalismo: con la crisi fiscale dello Stato (O'Connor 1977; Offe 1977), per arrestare la progressiva crescita della spesa pubblica, i governi, in Italia come altrove, hanno introdotto nuovi modelli organizzativi e nuove tecniche manageriali per la gestione degli enti pubblici. In particolare sono state introdotte diverse tecniche di "budgeting", dirette a migliorare i canali informativi sulla spesa pubblica e ad aumentare la discrezionalità del management nell'allocazione delle risorse e nel valutare la loro adeguatezza ai risultati ottenuti (D'Amico 2001).

L'aziendalismo si basa sulla ricerca pratica di un modello organizzativo imprenditoriale (D'Albergo e Vaselli 1997), meno gerarchico, improntato al decentramento delle responsabilità ed al lavoro di gruppo, attraverso un'integrazione dei compiti e dei differenti saperi di diverse figure professionali, con un'intensificazione dei ritmi da sostenere al fine di raggiungere gli obiettivi stabiliti. Si tratta di organizzare ed erogare servizi efficaci a soddisfare una "domanda sociale" in continua evoluzione: mentre con la logica burocratica le amministrazioni si sono concentrate sugli aspetti legislativi e su un orientamento alla norma indifferente ad una valutazione mirata degli

*outputs*, con l'aziendalismo, al contrario, esse hanno mutuato dal management dell'impresa privata un approccio che concentra la propria attenzione sulla capacità dei dirigenti di definire i problemi da affrontare e di risolverli (*problem solving*), ritenendo la norma uno spazio entro cui muoversi e non un vincolo indicante una *one best way* da seguire rigidamente. Pertanto efficienza, efficacia, tempestività diventano parole d'ordine di un nuovo modello organizzativo in cui la logica della *customer satisfaction* e del cliente interno rimanda all'idea della "qualità totale" dell'organizzazione postfordista dell'impresa privata (D'Amico 2001).

Ovviamente si tratta di un processo che spesso si rivela una retorica (Farinella 2005), in quanto nel concreto deve fare i conti non solo con un contesto istituzionale consolidato ma anche con attori dagli interessi differenti. Nella sostanza l'innovazione è ritardata, tradotta/tradita a causa dell'ambiguità esistente e dei conflitti che essa genera. La riorganizzazione pratica presenta ampi spazi di incertezza che comportano la compresenza di maggiore responsabilità e maggiore controllo (Cerese 1999).

Infatti, il modello neomaneriale teorico si complica ulteriormente quando si va ad analizzare la reale divisione dei compiti tra la sfera politica e la sfera amministrativa, con la relazione tra le due sfere che diventa più asimmetrica a vantaggio della prima: dopo la riforma degli anni Novanta, teoricamente agli organi di governo spetta il compito di definire gli obiettivi ed i programmi da attuare e di verificare i risultati, mentre ai dirigenti spetta la gestione tecnica, amministrativa e finanziaria. In realtà, in questi ultimi anni da una parte si sta assistendo ad un processo di razionalizzazione e semplificazione della carriera dirigenziale, con l'introduzione di nuove figure dirigenziali anche in ambito locale (pensiamo ai cosiddetti *city manager*); dall'altra, si sta consolidando l'idea del legislatore di implementare sistemi di valutazione tanto dei dirigenti, quanto degli obiettivi, delle strategie ed anche della gestione, con l'introduzione di tecniche di programmazione tipiche del mondo dell'impresa privata. Nel concreto si irrigidiscono i controlli e così l'orientamento ai risultati si traduce in una parziale riproduzione della logica burocratica, fatta di conformità agli standard con una negoziazione in itinere degli obiettivi (Cerese 1999). Queste pratiche pongono tanto il dipendente quanto il dirigente in posizione subalterna nei confronti della sfera politica, ed in particolare nei confronti dell'eletto locale<sup>2</sup>. Dunque in parte l'aziendalizzazione nella pubblica amministrazione deve mediare la sua logica con quella del controllo politico.

Dal punto di vista tecnologico, l'aziendalismo presuppone e richiede l'adozione delle nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione finalizzate a migliorare efficienza, tempestività e qualità dei servizi erogati dalle amministrazioni. Quest'innovazione tecnologica si è affermata con difficoltà, in quanto ha costituito una minaccia per quei burocrati che basano il proprio potere sugli spazi di incertezza (Crozier 1989). Inoltre, l'innovazione tecnologica è avvenuta con molta lentezza data la scarsa socializzazione ai nuovi media del personale pubblico, fatto dovuto a quella che Merton (1970) definisce "l'incapacità addestrata" dei burocrati ai nuovi problemi. La conseguente necessità di competenze tecniche altamente specializzate ha così comportato il reperimento di nuove risorse umane, spesso fuori dall'amministrazione,

---

<sup>2</sup> L'innovazione amministrativa è attraversata così anche da un mutamento del quadro politico-istituzionale con l'introduzione, più o meno accentuata, dello *spoil system*: l'autonomia amministrativa del modello burocratico sembra essere stata neutralizzata dal potere politico attraverso il decentramento amministrativo e dei servizi pubblici. Il decentramento costituisce, come insegna Mayntz (1982), una delle possibili strategie che la politica può mettere in atto per controllare la pubblica amministrazione.

con la costituzione di nuovi gruppi occupazionali che hanno messo in crisi le professioni più consolidate presenti nelle organizzazioni pubbliche. Comunque sia, le nuove tecnologie si intersecano, ri-producendoli, con i nuovi modelli organizzativi, fino a mettere in crisi la compartimentalizzazione del modello burocratico, in quanto esse rendono possibile l'integrazione dei compiti e almeno teoricamente potrebbero favorire un nuovo approccio con gli utenti fondato su maggiore fiducia e trasparenza (Faccioli 2000).

In Italia la riforma amministrativa ha portato all'impiego di nuove tecnologie e nuove tecniche per programmare quanto si fa e monitorare il *gap* tra obiettivi e risultati. Le amministrazioni, soprattutto quelle locali, hanno iniziato a stabilire tempi, risorse, obiettivi, attraverso strumenti come il piano esecutivo di gestione (PEG, dlgs. 77/95) e strumenti di controllo come la costituzione di sistemi di valutazione e monitoraggio (dlgs. 286/99) ed il controllo di gestione (dlgs. 29/93)<sup>3</sup>.

Ad ogni modo, mentre il principio dell'aziendalismo influenza le dinamiche interne all'organizzazione amministrativa, il secondo principio del *new public management* (neomanagerialismo pubblico), il consumerismo, va ad incidere sulla relazione tra amministrazione e società.

Il consumerismo mette in crisi il modello burocratico e contrasta con l'idea secondo la quale le istituzioni pubbliche debbano regolare il mercato. Infatti con la retorica delle amministrazioni di risultato (Cocozza 2004) la logica della domanda e dell'offerta diviene centrale e finisce per influenzare i meccanismi di funzionamento delle amministrazioni stesse. Diretta conseguenza del consumerismo è la mercatizzazione dei servizi pubblici.

La mercatizzazione dei servizi pubblici consiste nel passaggio alla regolazione "a rete" che è agli antipodi dell'organizzazione burocratica agente secondo il principio gerarchico-politico. Infatti l'amministrazione inizia a porsi in un *network* di attori di cui solo una parte è costituita da decisori pubblici, mentre un'altra parte è costituita da soggetti privati, individuali o collettivi, ossia da interessi organizzati (Fedele 2002).

Con la mercatizzazione le prestazioni sociali non vengono più considerate come interventi calati dall'alto attraverso procedure burocratiche, mediate dall'istituzione pubblica, bensì come servizi alla persona da organizzare razionalmente in termini di efficienza, efficacia, tempestività.

L'introduzione di quasi-mercati si salda con un processo di contrattualizzazione fondato su un rapporto privilegiato dell'amministrazione locale, o comunque decentrata, con il singolo utente: si sviluppano attività di comunicazione e consultazione all'interno di un *network* organizzativo formato dalle amministrazioni, dagli organi di governo locale, dalle associazioni e dai cittadini stessi. Tuttavia, l'elevato decentramento contribuisce all'allentamento del principio dell'uniformità di trattamento, perché gli apparati pubblici entrano in competizione tra loro: l'universalismo alla base della logica della cittadinanza democratica viene messo in discussione con l'affermarsi del particolarismo della *customer satisfaction* (de Leonardis 1998).

Il consumerismo in un certo qual modo costituisce la matrice ideologica delle politiche neoliberali e rappresenta il principio guida del nuovo sistema valoriale dello Stato e delle sue articolazioni.

---

<sup>3</sup> In Italia prima della riforma degli anni Novanta la programmazione era centralizzata, e cioè basata sull'individuazione delle capacità operative da parte delle strutture centrali, mentre in questi anni è stata decentrata, con le strutture periferiche chiamate a stabilire gli obiettivi che sono in grado di raggiungere sulla base di standard calcolati ed elaborati dalle strutture centrali (Cerase 1999).

Secondo il nuovo sistema valoriale è il cittadino/utente a costituire il parametro di riferimento nell'erogazione delle prestazioni come cliente da soddisfare in un contesto competitivo tra soggetti pubblici e soggetti privati, siano questi ultimi imprese private o attori del terzo settore (Ascoli 1987; Paci 1989, 2005; de Leonardis 1998). Il consumerismo consiste nel porre al centro il consumatore, considerandolo un attore razionale capace di valutare obiettivamente e con competenza le prestazioni a lui offerte<sup>4</sup>.

Il sapere specialistico delle discipline impiegate per l'erogazione dei differenti ed eterogenei servizi – dall'istruzione ai servizi sanitari, dall'assistenza sociale alla pianificazione urbanistica – viene messo in discussione. Il consumerismo contesta l'autorità degli specialisti in nome della libertà di mercato e del diritto di scelta del consumatore.

In quest'ottica non esiste alcun spazio di mediazione istituzionale degli esperti: la conoscenza specializzata deve essere al servizio del libero mercato e delle organizzazioni, pubbliche o private che siano, piuttosto che imporre il suo potere definitorio della realtà (Freidson 2002).

Il consumerismo richiede una rimodulazione dell'offerta sulla base della “domanda sociale” con una richiesta di personalizzazione dei servizi contro ogni tentativo di standardizzazione della prestazione. Di qui la segmentazione dell'offerta con una continua ricerca di innovazione dei servizi che l'amministrazione deve saper vendere, applicandoli alle esigenze contingenti dell'utente che ne fa richiesta. Il mercato ha preso il sopravvento sull'organizzazione e sulla produzione “verticale” (Touraine 2000) in una società più complessa, dove nascono nuovi e frammentati bisogni che fanno parlare di società individualizzata ed attiva (Paci 2005).

In sintesi, il nuovo paradigma (e la nuova logica) manageriale è guidato dai principi dell'aziendalismo e del consumerismo. Il primo agisce prevalentemente sull'assetto tecnologico-organizzativo mentre il secondo rappresenta la base delle politiche neoliberali, che stanno ri-orientando la relazione tra lo Stato ed i cittadini: dalle politiche condizionali, distributive e settoriali keynesiane si sta passando alle politiche di scopo, attive e intrasettoriali neoliberali (Fedele 2002).

Il managerialismo nell'agire sui meccanismi di funzionamento delle amministrazioni pubbliche finisce per mutare contenuti, condizioni, natura del lavoro pubblico.

Con l'innovazione amministrativa si sancisce la fine o comunque la crisi dello status tradizionale dei dipendenti pubblici come soggetti “separati” dal mondo del lavoro privato. La direzione del mutamento è quella della costituzione di nuovi contratti di lavoro con la “privatizzazione del rapporto di impiego” e la formazione di un “mercato del lavoro pubblico”, nel quale vengono richieste nuove competenze attinenti a tutti quei saperi legati all'innovazione tecnologica ed organizzativa delle amministrazioni. Stanno cambiando, seppur lentamente, le pratiche di lavoro, i sistemi di incentivi e le procedure professionali in un contesto in cui cresce lo spazio lasciato al reperimento delle risorse sul mercato (D'Amico 2001). Vengono richieste nuove competenze sia di tipo relazionale, inerenti alla funzione negoziatrice delle istituzioni con gli interessi organizzati, sia di tipo gestionale, legate alla capacità di “porsi sul mercato” con nuove strategie di comunicazione ed innovazione dei servizi offerti, sia di tipo cognitivo,

---

<sup>4</sup> Sociologi come Crozier sostengono che il cittadino è “ormai maggiorenne”, infatti chiede allo Stato un modo diverso di porsi nei suoi confronti e vuole non solo giudicare in modo competente la qualità dei servizi che vengono erogati, ma anche conoscere come vengono definiti ed attuati i programmi pubblici e quali effetti hanno ottenuto (Palumbo 2001).

relative all'applicazione integrata delle scienze sociali e all'utilizzo delle nuove tecnologie informatiche per un'analisi dei soggetti destinatari dei servizi pubblici.

In questo quadro l'innovazione organizzativa, tecnologica e politica (mutamento valoriale) della pubblica amministrazione italiana si riverbera sulle pratiche, sui valori e più in generale sull'identità dei dipendenti pubblici, dando vita soprattutto tra i soggetti classificati come professionisti intellettuali alla differenziazione tra figure tradizionali e figure innovative. Le prime appartengono al tradizionale ceto burocratico, caratterizzante finora la classe media impiegatizia italiana, le seconde presentano caratteri inediti e sembrano essere il prodotto della razionalizzazione in atto nelle amministrazioni.

## **2.1. Autonomia professionale e mutamento organizzativo**

L'innovazione amministrativa ha finito per coinvolgere non solo gli impiegati pubblici tradizionali ma anche i professionisti che lavorano nell'amministrazione pubblica (ad esempio, giornalisti, medici, commercialisti, avvocati, architetti, ingegneri, psicologi, geologi, etc.). Il settore pubblico nei Paesi dell'Europa continentale e meridionale costituisce un ambito dove numerosi professionisti sono impiegati nella veste di dipendenti o nella veste di consulenti. Pertanto il mutamento del tradizionale rapporto tra Stato e professioni alla luce delle trasformazioni della società post-industriale riguarda anche, se non soprattutto, quei professionisti che piuttosto che operare sul mercato sono impiegati nel settore pubblico.

L'innovazione tecnico-manageriale degli ultimi tre decenni sta mettendo in crisi l'immagine dei professionisti come gruppo omogeneo appartenente alla classe media. La nuova struttura sociale sembra essere caratterizzata da un'ulteriore frammentazione della classe media ed in particolare dei professionisti: si va da coloro che svolgono attività autonome in piccoli studi a coloro che sono dipendenti in grandi organizzazioni private, da coloro che sono soci di grandi studi professionali a coloro che sono impiegati nel settore pubblico. Questa frammentazione si complica se si prendono in considerazione non solo le diverse relazioni dei singoli gruppi professionali col mercato dei servizi, ma anche il diverso tipo di organizzazione nella quale essi possono lavorare e le diverse finalità delle singole attività. Tutte queste sono variabili che incidono sull'identità professionale, come argomenta efficacemente Brint (1994).

Come detto nelle conclusioni del primo capitolo, in questa sede ci si sofferma sui professionisti nella pubblica amministrazione ed in particolare sul gruppo degli architetti ed ingegneri che lavorano come urbanisti pubblici.

Dal punto di vista organizzativo il nascente modello "orientato ai risultati" sembra essere attraversato da due dinamiche contrapposte. Da una parte il neomanagerialismo pubblico pone al centro non solo i cittadini nella veste di utenti, ma anche il sapere generalista dei dirigenti pubblici, chiamati a gestire gli enti pubblici con le nuove tecniche di *budgeting* utili a veicolare tutte le risorse, comprese quelle umane, nella direzione di una maggiore "produttività". Dall'altra, l'orientamento all'efficacia dei servizi erogati presuppone l'arretramento del sapere giuridico a favore dell'impiego di nuovi e molteplici saperi, che presuppongono un'organizzazione del lavoro secondo le procedure e le pratiche proprie di altre professioni esperte in discipline economiche e sociali. Da una parte vi è la ricerca di un *mix* tra la logica consumerista e quella manageriale-burocratica, quest'ultima tipica delle amministrazioni pubbliche europee,

dall'altra si pone attenzione ai diversi saperi esperti e alla loro definizione dei problemi collettivi, ai quali almeno teoricamente è chiamato a rispondere il sistema pubblico.

Verpraet (2003) afferma che i mutamenti nelle procedure come il decentramento dei servizi pubblici, l'approccio al cliente e la concorrenza col settore privato hanno ridefinito il rapporto di lavoro dei professionisti con l'organizzazione pubblica, ed hanno dato vita ad una gestione manageriale basata sul lavoro di gruppo e per obiettivi secondo gli standard delle imprese private.

Il nuovo modello organizzativo incide in particolar modo sull'autonomia in termini di potere regolatore della divisione del lavoro e di utilizzo della conoscenza posseduta. Si tratta del tradizionale problema dell'integrazione dei professionisti nell'azienda affrontato, tra gli altri, da Kornhauser (1962), che ha individuato quattro sfere in cui può sorgere una relazione conflittuale tra il management ed i professionisti. Queste sfere riguardano gli obiettivi della prestazione professionale, il suo controllo, gli incentivi ed i criteri di successo delle organizzazioni, l'influenza autoritativa dei dirigenti sui professionisti.

La logica manageriale sta infatti trasformando l'organizzazione burocratica in un'organizzazione complessa dove il ruolo giocato dai professionisti è legato a fini eteronomi, che ricordano la situazione degli ingegneri industriali (Giannini 1998) piuttosto che quella dei professionisti autonomi: dalla gestione collegiale tipica del mondo professionale tradizionale, i professionisti si ritrovano ad agire in organizzazioni nelle quali la gestione delle attività sono governate dalla compresenza di differenti logiche. Infatti non è da escludere che in tali contesti organizzativi si stia realizzando una mediazione, comunque problematica, tra la logica consumeristica, che punta alla produzione efficiente di servizi "appetibili" in un contesto di quasi-mercato, la logica manageriale che in ambito pubblico è orientata sia al rispetto di rigide procedure normative sia al controllo e al consenso politico, e la logica professionale, orientata alla prestazione tecnica e alla salvaguardia dell'autonomia e dello status del produttore di prestazioni "intellettuali"<sup>5</sup>.

I professionisti nella pubblica amministrazione si ritrovano a lavorare in organizzazioni sempre più complesse, dove sono compresenti eterogenee figure lavorative, professionali e non professionali, tradizionali ed innovative, manageriali e legate alla tradizionale cultura burocratica. L'organizzazione assume una certa centralità come variabile che "co-determina" il tipo di prestazione erogata e le modalità con la quale questa viene prodotta.

Il *trend* sembra essere quello di una complessificazione dell'organizzazione (Bonazzi 2005; Butera 2005; La Rosa 2005), diversa sia da quella professionale classica dove l'*output* finale è un singolo e specifico servizio fondato sull'applicazione di un sapere specialistico, sia dall'organizzazione burocratica orientata alla produzione di norme ed atti. Le nuove organizzazioni sono sempre più orientate a produrre molteplici servizi attraverso l'integrazione di differenti competenze.

L'innovazione tecnico-manageriale sta producendo contemporaneamente una frammentazione del lavoro, ossia una sua ulteriore specializzazione, la sua

---

<sup>5</sup> I sociologi delle professioni hanno già da tempo sottolineato questo aspetto. Secondo Haug (1979) le tre logiche, burocratica, professionale, di mercato, empiricamente sono commiste, basti pensare a come la routine burocratica possa essere organizzata secondo le esigenze e gli interessi, e non a discapito, dei professionisti ai quali, aggiunge McKinlay (1979), non è necessariamente estranea l'idea di massimizzare il rapporto costi-profitti alla stregua di qualsiasi imprenditore.

ricomposizione, attraverso l'integrazione dei compiti, ed una sua decomposizione, consistente nella nascita di nuove figure che entrano in relazione di cooperazione e conflitto con le occupazioni consolidate.

Di conseguenza si assiste ad un riassetto della divisione del lavoro e delle gerarchie interne alle nuove organizzazioni amministrative. Dunque, rispetto alla questione dell'autonomia professionale, i professionisti impiegati nella pubblica amministrazione, o meglio una parte di loro, vivono una condizione di lavoro inedita, differente sia da quella dei professionisti classici, capaci di auto-controllare la propria attività, sia da quella degli impiegati della burocrazia tradizionale o meccanica (Mintzberg 1996).

Si fa riferimento al fatto che i soggetti addetti all'impiego di sapere esperto in un'organizzazione sempre più complessa devono confrontarsi non solo con le tradizionali logiche burocratiche, che un tempo minacciavano lo svuotamento intellettuale del lavoro in cambio di quelle posizioni di rendita tipiche dei burocrati, ma anche con la logica neomanageriale, che invece cerca di trarre dalle conoscenze dei professionisti quanto più valore possibile dettando ritmi ed obiettivi. Dunque la natura stessa del professionalismo per queste figure si complica, dando vita ad una "terza via" tra quella del professionalismo classico e quella del lavoro subordinato tradizionale.

A questo proposito vi sono studiosi che sostengono che molte professioni, nuove e meno nuove, del terziario avanzato vivano una situazione contraddittoria, dove all'elevata autonomia esecutiva nella gestione del proprio lavoro e alla scarsa capacità di controllo del management si affianca la subordinazione del sapere esperto alla logica imprenditoriale, oramai presente in tutti i tipi di organizzazione, comprese quelle legate al sistema pubblico di protezione sociale (Habermas 1988; Lyotard 1991; Naschold 1995; Touraine 1993).

La burocrazia italiana finora si è contraddistinta per uno scarso impiego di figure professionali a favore di una forza-lavoro spesso istruita ma non dotata di un'elevata qualificazione e per lo più basata su una preparazione generalista. Il nuovo modello organizzativo necessita al contrario di nuove figure esperte.

Quello che bisogna capire è la natura di queste figure esperte, impiegate nell'organizzazione pubblica in transizione, in termini di controllo, di sviluppo e di utilizzo dei saperi e delle competenze possedute. La comprensione della trasformazione del lavoro professionale lungo il *continuum* autonomia/subordinazione dipende anche dall'analisi del tipo di integrazione dei compiti nel nuovo modello organizzativo "post-burocratico". Per quanto riguarda questo aspetto l'integrazione dei compiti se da una parte può rendere possibile un lavoro più collettivo (che evoca il *general intellect* di marxiana memoria), dall'altra può favorire una maggiore fungibilità del singolo professionista ed un suo maggiore controllo da parte del management (Thompson 2002). L'integrazione dei compiti, infatti, incide direttamente sulla base cognitiva delle diverse professionalità occupate in un'organizzazione. L'analisi deve comprendere così anche le trasformazioni dei contenuti del lavoro, alla luce non solo dei tentativi di introduzione di nuove pratiche manageriali ma anche dell'impiego delle nuove tecnologie dell'informazione.

## **2.2. Base cognitiva dei professionisti e innovazione tecnologica**

L'introduzione delle nuove tecnologie dell'informazione e dei nuovi *software* per il trattamento e l'elaborazione dei dati ha reso il lavoro negli uffici ulteriormente "intangibile", non solo perché si è passati dai supporti di tipo materiale ai *software di*

*progettazione*, ma anche a causa di un rapporto più complesso tra le conoscenze incorporate nelle nuove tecnologie e le conoscenze possedute ed utilizzate dai professionisti.

I *software* sono sempre più *friendly*, facili da utilizzare, ed in questo modo le abilità tecniche e le competenze informatiche sono divenute patrimonio condiviso tra i diversi professionisti. Questa condivisione è data dal fatto che i sistemi informatici permettono un'integrazione delle differenti banche dati dei singoli uffici, rendendo obsoleta l'organizzazione compartimentale tipica del modello burocratico (Ferraresi 1980; D'Amico 2001). Con la crisi della compartimentalizzazione si riduce l'estrema parcellizzazione dei compiti, in quanto tutti gli operatori sono chiamati a trattare informazioni e ad organizzarle in senso compiuto attraverso un lavoro di gruppo. La facilità d'uso dei *software* e la loro velocità di esecuzione nel trattamento delle informazioni abbattano la separatezza delle analisi condotte dai singoli professionisti (Butera 1988), e allo stesso tempo eliminano le attività più esecutive come il passaggio dei documenti da un ufficio ad un altro. A questa maggiore condivisione corrisponde anche una più facile reperibilità dei dati da parte di tutti gli attori del sistema organizzativo, a partire dai dirigenti che possono così usufruire di un sistema informativo centralizzato. Tale sistema può rendere più semplice il controllo ed il coordinamento delle attività (Crozier 1989). Il lavoro impiegatizio in generale finisce per trasformarsi in un lavoro relativamente omogeneo basato sul trattamento di dati e consistente nell'utilizzo di uno o più *software* da parte di operatori con scolarizzazione medio-alta, a prescindere dal loro grado di qualificazione. Così si produce un'integrazione dei compiti, a partire da quelli più elementari (spostare documenti, inserirli in una banca dati, modificarli, etc.) fino a quelli più complessi (selezionare le informazioni, analizzarle, prendere decisioni), che ricorda il passaggio dal lavoro parcellizzato dell'operaio addetto al montaggio al lavoro "integrato" del cosiddetto conduttore d'impianto, avvenuto con la ristrutturazione industriale degli anni Ottanta (Kern e Schumann 1991): l'integrazione dei compiti sembra essere molto accentuata ed è favorita proprio da questa "interscambiabilità", o quasi, dei *software* utilizzati, e comunque dalla loro facile usabilità. D'altra parte, le gerarchie interne all'amministrazione vengono ridefinite e non si basano più, o solo, sul differente grado di sapere giuridico posseduto ma anche su altri fattori, come il grado di conoscenze dei *software*, la capacità di applicarli, l'abilità nell'integrare al software il proprio sapere esperto. A questo proposito Giannini e Minardi (1998) sottolineano la natura "dialettica" tra l'innovazione tecnologica ed il professionalismo: le nuove tecnologie "rompono il monopolio delle conoscenze" delle singole occupazioni e professioni, e sembrano rendere possibile un maggiore lavoro collettivo e di integrazione tra saperi differenti; la rottura dei monopoli conoscitivi rende possibile sia la maggiore accessibilità al sapere specialistico dei professionisti da parte della forza lavoro semi-specializzata, che può apprendere in minor tempo e con minore sforzo i nuovi *software*, sia la nascita di figure professionali impiegate in nuove attività utili a svolgere quelle funzioni di analisi, programmazione e diagnosi, in passato ad appannaggio della ristretta élite delle professioni liberali. L'innovazione tecnico-organizzativa ha finito dunque per produrre nuove figure lavorative specializzate nell'utilizzo delle nuove tecnologie (Accornero 1994; Giannini 2003). I nuovi sistemi di gestione, contabilità, comunicazione, così come i nuovi *software* di progettazione e di elaborazione dei dati, comportano però un aggiornamento continuo dei saperi per far fronte al repentino

mutamento tecnologico.<sup>6</sup> Di conseguenza per i nuovi professionisti risulta impraticabile basare il proprio lavoro su saperi cristallizzati e sull'impiego di tecnologie adottate una volta e per tutte. La dipendenza dall'innovazione tecnologica diventa fonte di opportunità e rischi a causa di una base cognitiva che risulta "esperta ma aperta". È questa natura del sapere, che è *knowing* piuttosto che *known*, a rendere le nuove figure più adatte alla razionalizzazione post-industriale [par. 1, capitolo primo] ma anche fortemente dipendenti da essa.

Giannini e Minardi (1998) sottolineano infatti la situazione di difficoltà per molti professionisti, che sono così costretti a fronteggiare non solo il managerialismo dei dirigenti ma anche i nuovi competitori, che in una certa misura, delegittimando la base cognitiva delle professioni tradizionali, potrebbero finire paradossalmente per inficiare qualsiasi tentativo di riconoscimento professionale, anche nei propri confronti.

Infatti l'innovazione tecnologica può favorire una maggiore operativizzazione del lavoro professionale, una sua maggiore trasferibilità e quindi una restrizione della relativa base cognitiva, con l'eventuale messa in crisi non solo delle professioni classiche ma anche della ragione d'essere di qualsiasi esclusività giurisdizionale, consistendo questa nel controllo monopolistico dei singoli gruppi professionali su un determinato insieme di attività (Abbott 1988).

L'integrazione richiede così un'organizzazione basata sul lavoro di gruppo che finisce per incidere in modo decisivo sui contenuti stessi del lavoro. Si può presumere che negli ultimi decenni, l'innovazione tecnologica abbia contribuito ad un arricchimento dei compiti con una moltiplicazione delle attività svolte e delle competenze richieste: il sapere sociologico, statistico, amministrativo, informatico, economico, diventano indispensabili, almeno ad un certo livello di generalità, per coloro che lavorano nelle nuove amministrazioni pubbliche [par. 3.3., capitolo quarto]. Come si vedrà nei prossimi capitoli, le figure più innovative si caratterizzano per un professionalismo dei contenuti del lavoro, consistente nella capacità del singolo di far interagire saper fare e sapere teorico, con entrambi i saperi che richiedono una ridefinizione del rapporto tra dipendenti ed organizzazione.

L'innovazione tecnologica risulta così un fattore di mutamento importante che incide sui contenuti e sulle competenze dei professionisti. L'integrazione dei compiti, favorita dalle nuove tecnologie dell'informazione, rende possibile il lavoro di gruppo, e quindi in linea teorica dovrebbe abbattere tutte quelle logiche gerarchiche che spesso hanno minacciato nel sistema pubblico l'autonomia e la stessa valorizzazione del sapere specialistico dei professionisti. Allo stesso tempo la maggiore integrazione rende la conoscenza posseduta più facilmente trasferibile, con i differenti saperi che entrano in una relazione osmotica di reciproca influenza ed invadenza. Questa maggiore trasferibilità e permeabilità dei saperi può ostacolare la difesa di una base cognitiva forte, rendendola o troppo vaga o troppo ristretta perché traducibile in poche sequenze operative (Wilensky 1964).

Di conseguenza si può verificare una situazione di fungibilità del singolo professionista che perde la sua relazione di potere nei confronti del "cliente" del suo servizio, sia questo l'organizzazione o l'utente finale (Johnson 1972).

Con le nuove tecnologie, quindi, il sapere specialistico di ogni singola professione finisce per basarsi su una parziale contaminazione con i saperi di altre professioni. In tal caso si allenta la natura specialistica del sapere professionale, tra l'altro in parte

---

<sup>6</sup> Sulla definizione di tecnologia si rinvia alla nota 1.

incorporato nelle nuove tecnologie, e diventano centrali quelle competenze di tipo relazionale, fondate sulla capacità di integrare linguaggi e saperi differenti, traducendoli in applicazioni pratiche per la soluzione dei problemi dell'organizzazione (Butera 2005; La Rosa 2006; Svennson 2003).

La forte incidenza dell'innovazione tecnologica ed organizzativa sulla base cognitiva e l'autonomia professionale pone un altro interrogativo relativo alla capacità e possibilità dei soggetti di influenzare il mutamento del più ampio contesto tecnico-organizzativo. Si tratta di comprendere le strategie che i soggetti pongono in essere per gestire la loro situazione di lavoro e far fronte ai mutamenti organizzativi, tecnologici e politici della pubblica amministrazione. Per fare ciò è necessario analizzare i parametri, i valori e la logica d'azione che guidano i professionisti nelle loro pratiche di lavoro. Si sta facendo riferimento alla terza dimensione d'analisi: l'ethos e l'identità professionale.

### **2.3. Ethos professionale e mutamento valoriale del settore pubblico**

Finora si è visto come l'innovazione del contesto tecnico-organizzativo della pubblica amministrazione sembra comportare per i professionisti impiegati al suo interno un insieme di mutamenti della base cognitiva e dell'autonomia professionale. L'innovazione tecnologica ed organizzativa si basa a sua volta su un nuovo sistema valoriale che accompagna le politiche pubbliche neoliberali. A questo proposito è utile soffermarsi sul consumerismo.

Esso costituisce la base ideologica e valoriale che sta accompagnando l'aziendalizzazione delle organizzazioni pubbliche e la mercatizzazione dei servizi pubblici [*qui, par. 2.*].

Tutto questo incide sul rapporto tra Stato e professioni, ossia sul rapporto tra il produttore della prestazione professionale e l'ordinamento politico. A tale proposito bisogna comprendere quale sia l'orientamento dei professionisti nei confronti degli utenti e più in generale nei confronti del mutamento valoriale che influenza l'azione amministrativa dello Stato e la sua funzione di regolazione sociale.

Su quest'ultimo aspetto la sociologia delle professioni studia il professionalismo con l'analisi di classe: i professionisti, affermatasi con lo sviluppo del capitalismo, hanno la funzione sia di riprodurre la forza-lavoro, sia di costruire una sovrastruttura ideologica e legale per legittimare la struttura economica. Tousijn (1979, 1987, 1993), seguendo Althusser (1997), parla di professioni come di elementi dell'apparato ideologico dello Stato. I professionisti sarebbero per lo più soggetti della classe media che producono servizi intellettuali. Costoro, a prescindere dal target di riferimento dei loro servizi, dipendente dal contesto politico-economico, svolgono una funzione tutto sommato di mantenimento del consenso socio-politico.

Le professioni sorte con lo sviluppo industriale e l'espansione delle funzioni dello Stato, entrambi fenomeni che hanno accompagnato l'ascesa del capitalismo, hanno svolto una funzione di tipo "nomico", aggiunge Sarfatti Larson (1977, 1998), in quanto hanno reso possibile il controllo dei poteri pubblici sul corpo sociale e lo sviluppo di un mercato del lavoro funzionale al modo di produzione capitalistico.

Per analizzare le professioni in termini di classe sociale diversi sociologi hanno fatto ricorso al concetto di classe di servizio di Dahrendorf (che prende l'idea dal marxista austriaco Renner), nel suo senso di classe che offre servizi alla classe capitalista e

facilita lo sfruttamento sulla classe lavoratrice<sup>7</sup>. A questa visione che vede nei professionisti un gruppo dotato di un elevato capitale culturale ed orientato ai profitti, si è sempre contrapposta una visione dei gruppi professionali come soggetto collettivo capace di mediare la logica del profitto economico con la responsabilità sociale, attraverso la definizione ed applicazione di standard morali in nome dell'interesse pubblico. Questa idea, come si è visto nel primo capitolo, appartiene a quel filone di studi "tassonomici" per lo più legati all'approccio funzionalista. Essa si ripropone in una certa misura con alcuni teorici post-industrialisti che considerano i professionisti come una forza sociale in espansione, appartenente alla classe media, in conflitto con i manager, essendo questi ultimi orientati al profitto e tutori degli interessi delle grandi corporazioni. In quest'ottica la classe media professionale assumerebbe una certa autonomia rispetto alle élites: non solo si espanderebbe ma avrebbe anche una funzione civilizzatrice sul capitalismo selvaggio (Gouldner 1979; Prandstraller 2003).

L'innovazione tecnico-manageriale delle grandi organizzazioni, che hanno "incorporato" i saperi esperti (Sarfatti Larson 1977), tuttavia sembra indicare una direzione opposta a questa visione ottimista, come mette in evidenza Brint (1994). Gli studi empirici del sociologo americano dimostrano che i professionisti sono accomunati da una razionalità analitica ma non da un orientamento morale. Essi costituiscono un ceto privilegiato della classe media, generalmente sostenitore dello status quo. I professionisti hanno un orientamento politico conservatore anche se forti differenze esistono tra i diversi gruppi professionali a seconda della loro situazione di mercato, dell'organizzazione e del tipo di attività, per non parlare dell'influenza del contesto istituzionale di ogni singolo Paese.

Tuttavia, continua Brint, possiamo individuare due grandi cambiamenti del professionalismo alla luce dell'innovazione tecnico-manageriale delle grandi organizzazioni negli ultimi venti anni circa: la legittimazione attraverso la "fiducia sociale", consistente nel considerare il professionista come il produttore di un sapere utile alla soluzione dei problemi collettivi, è venuta meno; è in crisi anche la funzione regolatrice dei professionisti nei confronti del mercato del lavoro. Per quanto riguarda il primo mutamento sempre più i professionisti giustificano la loro condizione socio-economica non per il contributo che danno alla società ma per le conoscenze tecniche che risultano utili alle organizzazioni per cui lavorano<sup>8</sup>. Il secondo mutamento consisterebbe in un maggiore orientamento al mercato piuttosto che nella ricerca di una relazione privilegiata con lo Stato per ottenere una posizione monopolistica al riparo dalla concorrenza.

Per quanto riguarda i professionisti nella pubblica amministrazione questo discorso è da ricondurre in particolar modo alla crisi fiscale dello Stato e alla stagnazione economica che ha portato ad una revisione delle politiche keynesiane, con l'egemonia in questi ultimi decenni delle politiche conservatrici neo-liberiste.

Il lavoro dei professionisti nella pubblica amministrazione è sempre stato caratterizzato dalla produzione di una mediazione istituzionale tra il livello politico e la

---

<sup>7</sup> E.O. Wright (1989) ha messo in evidenza come la base dello sfruttamento di una classe sull'altra sia data dal possesso di tre tipi di "assetto": la proprietà (assetto economico), l'organizzazione e lo *skill*. Il primo assetto è derivato dall'analisi marxiana, il secondo dall'analisi weberiana (la gerarchia in un'organizzazione), lo *skill*, presente sia in Marx sia in Weber, è considerato come base potenziale per la divisione di classe. Lo *skill*, quello che Bourdieu (1983) chiama capitale culturale, può essere speso sul mercato del lavoro per trarre ricompense materiali e ricompense di status.

<sup>8</sup> Brint (1994, p. 39) infatti sostiene che "*most professionals now justify their work on the basis of its technical complexity, not its social contribution*".

società, attraverso l'autorità derivante dal possesso di un sapere specialistico. Con l'innovazione amministrativa i professionisti si ritrovano non solo alle prese con gli effetti derivanti dall'impiego delle nuove tecnologie e dalle relazioni che si producono nell'organizzazione con la nuova dirigenza pubblica, ma sono attraversati da un mutamento più ampio. In poche parole le nuove politiche pubbliche richiedono nuove procedure ed una nuova mediazione sociale che potrebbero ridefinire l'ethos e l'identità professionale: la divisione tra politici e funzionari che comprano e professionisti che forniscono servizi, la competizione tra differenti operatori nel mercato dei servizi, e la libera scelta dei clienti sembrano ri-orientare l'ethos del professionista (Svennson 2003). L'ideologia professionale della prestazione di un servizio di pubblica utilità o addirittura di un servizio orientato ai bisogni della collettività viene messa in discussione da un nuovo ethos professionale, legato ad un approccio manageriale alla professione e consistente nel dare il migliore servizio al migliore cliente<sup>9</sup>.

L'estensione della logica di scambio ad ogni attività sociale (Sarfatti Larson 1977, 1998; Touraine 1993, 2000) potrebbe rafforzare l'orientamento conservatore tipico della classe professionale e l'alleanza di questa con le élites dominanti, a partire dall'alta burocrazia. Oppure, al contrario, le trasformazioni in atto potrebbero produrre nella classe professionale, già frammentata, un'ulteriore situazione di crisi, derivante da una difesa dello status tradizionale di esperti contrapposti ai valori mercantili delle nuove amministrazioni (Verpraet 2003). Per comprendere come cambia l'ethos professionale bisogna andare ad analizzare le strategie che i professionisti, in un settore particolarmente investito dalle politiche neoliberali come quello pubblico, mettono in atto rispetto all'innovazione tecnologica e organizzativa delle amministrazioni.

Riprendendo la distinzione di Freidson (2002) tra managerialismo, consumerismo e professionalismo, i professionisti nella pubblica amministrazione possono legarsi ad una di queste tre visioni e logiche d'azione, che rimandano a tre modi differenti di organizzare e controllare il lavoro.

Il managerialismo celebra "il generalismo d'élite" e la sua superiorità rispetto ai saperi esperti dei singoli specialisti: i dirigenti ed i politici, secondo questa visione, sono dotati di una capacità di sintesi che i singoli professionisti non hanno, essendo limitato il loro sapere esperto ad uno specifico ambito tecnico-professionale. Di qui l'organizzazione del lavoro si realizza attraverso gli standard e gli obiettivi decisi dai dirigenti e dal mandato dei politici, mentre il sapere professionale diviene uno strumento prezioso a disposizione dell'organizzazione.

Il consumerismo, invece, contesta l'autorità professionale sostenendo la libertà di scelta e il potere decisionale dei consumatori: l'utente è ritenuto un attore razionale capace di giudicare oggettivamente anche le prestazioni tecnicamente più complesse. Il mercato in tal caso è ritenuto il meccanismo di regolazione del lavoro più efficiente. Il consumerismo ha comportato la crisi dell'elitismo e di tutte quelle ideologie che vedevano nell'alta cultura e nei saperi specialistici la guida per orientare il comportamento umano, con una crisi dei sistemi esperti (Giddens 1990). Il neoliberalismo ha consacrato la visione consumeristica, rafforzando l'individualismo e una sorta di populismo che ha attaccato in modo radicale la logica professionale.

---

<sup>9</sup> Secondo Hanlon (1998) questa ri-definizione dell'ethos comporta la trasformazione del professionalismo in un'attività basata più su competenze manageriali che su competenze tecnico-professionali.

Infine, il professionalismo difende la specificità e l'autonomia decisionale dei professionisti, che limitatamente al loro campo di pertinenza vengono ritenuti i veri titolari per giudicare ed organizzare con efficacia il proprio lavoro (Freidson 2002).

La riforma della pubblica amministrazione sembra essere guidata dalla logica del neomanagerialismo pubblico, ossia una logica d'azione in cui si mettono insieme managerialismo (aziendalismo) e consumerismo [*qui, par. 2.*].

Dunque, per i professionisti impiegati all'interno della pubblica amministrazione, il mutamento delle politiche adottate dallo Stato sembra ridefinire quel tradizionale ethos del servizio professionale presentato all'opinione pubblica come prestazione obiettiva e "altruistica" per la sua utilità sociale, visione che finora era risultata funzionale ai professionisti per legittimare il connubio tra sapere posseduto e potere esercitato.

I professionisti impiegati nell'amministrazione pubblica dinanzi a questo mutamento, che si riverbera sui sistemi di welfare, in linea teorica possono scegliere diverse strade. Brint (1994) a questo proposito sostiene che i professionisti possono ridefinire il sapere da loro detenuto non come sapere esoterico ma come insieme di conoscenze tecniche funzionali ad una gestione "più razionale" delle organizzazioni in cui lavorano. Questa visione potrebbe sfociare in una strategia di competizione col management sulla leadership nell'organizzazione, oppure in una nuova alleanza "tecnocratica", come avviene nella burocrazia francese. In questo secondo caso si verificherebbe una sorta di rimodulazione del rapporto di lavoro burocratico tipico dei Paesi dell'Europa continentale ed in particolare dell'Italia: il professionista scambierebbe la sua fedeltà al management e alla sfera politica in cambio dei privilegi materiali ed immateriali concessigli. Questa strategia rientrerebbe nel più ampio scambio fedeltà-sicurezza dei dipendenti pubblici nei confronti delle élite politiche ed amministrative (Crozier 1970; Paci 1978, 1989, 1992; Pizzorno 1978; Sylos Labini 1988; Carboni 1991).

Un'altra strategia, invece, consisterebbe in un rifiuto del neomanagerialismo perché ritenuto d'ostacolo al progetto professionale di chi lavora nel settore pubblico. La scelta ricadrebbe su una difesa del servizio professionale in termini di prestazione tecnica ed autonoma. Di conseguenza verrebbe fatta propria, eventualmente in modo strumentale, un'ideologia più vicina all'universalismo radicale che presuppone un orientamento all'utenza sociale sulla base del bisogno e non sulla base della logica della domanda e dell'offerta (Schön 1993). Questo scenario porterebbe alla luce una dissonanza tra il neomanagerialismo pubblico legato comunque ad un paradigma "efficientista" e il professionalismo orientato all'autonomia del e sul lavoro.

In realtà, l'adozione di una logica piuttosto che di un'altra è da ricondurre alle diverse situazioni di lavoro che portano a fare distinzione tra vecchie e nuove figure professionali [*par. 3, capitolo quinto*]. Lo studio sugli urbanisti pubblici in particolare porta a non escludere che queste differenti visioni e logiche d'azione possano integrarsi e dar vita a nuove pratiche ed identità professionali per le figure più innovative, in cui la critica al professionalismo classico non comporta l'adesione totale né al managerialismo né al consumerismo. In tal caso potrebbe emergere quel nuovo conflitto del lavoro delle società post-industriali di cui parlano autori come Naschold (1995) e Touraine (1993, 2000).

Al contrario, per le figure più tradizionali contrapposizione ed adattamento al neomanagerialismo pubblico possono convivere, sulla base di identità legate al passato, estranee sia al mondo professionale, al quale talvolta si è appartenuti, sia alle pratiche e alla visione che la razionalizzazione nella pubblica amministrazione richiede ai dipendenti.

### 3. Il disegno della ricerca: obiettivo cognitivo ed unità d'analisi

L'obiettivo cognitivo della ricerca è comprendere la direzione del processo di professionalizzazione alla luce delle trasformazioni che il lavoro ha subito col passaggio dalla società industriale alla società post-industriale. Questo processo viene analizzato in riferimento ad un gruppo professionale ristretto, costituito da architetti ed ingegneri impiegati negli uffici pubblici di urbanistica.

In particolare, non sono studiati dei liberi professionisti che svolgono la loro attività in modo completamente *autonomo*, bensì dei soggetti che appartengono ad un gruppo professionale consolidato (rientrante nella più ampia categoria delle professioni intellettuali) ma che allo stesso tempo viene impiegato in una organizzazione.

Architetti ed ingegneri addetti all'urbanistica pubblica rivestono una particolare importanza data la loro posizione di "confine" tra lavoro dipendente tradizionale e lavoro libero professionale: se uno degli assunti dei teorici della professionalizzazione crescente del lavoro è che essa si sta estendendo anche al lavoro dipendente, allora diventa interessante studiare come un tipo di attività, come quella degli architetti e degli ingegneri esperti di urbanistica, si connota in termini di professionalismo quando viene svolta all'interno di un contesto organizzativo complesso come quello della pubblica amministrazione. Questi soggetti per semplificare sono stati definiti urbanisti pubblici.

Gli urbanisti pubblici vengono oggi classificati tra i professionisti intellettuali ad elevata specializzazione. Questo gruppo professionale si è sviluppato attraverso una stretta relazione con lo Stato e più in generale i poteri pubblici, data la sua attività di pianificazione degli spazi urbani. Le trasformazioni tecnologiche ed organizzative che hanno caratterizzato il mondo della produzione negli ultimi decenni si stanno realizzando anche nel sistema pubblico, attraverso il processo di innovazione della pubblica amministrazione. Dunque, le professioni dell'urbanesimo, strettamente legate al sistema pubblico, sembrano essere state tra quelle più soggette a tale mutamento.

Dal punto di vista organizzativo gli urbanisti si ritrovano in organizzazioni complesse che possono mettere in discussione la loro autonomia professionale con ripercussioni importanti sulle pratiche di lavoro. Per comprendere questo mutamento l'attenzione è posta su quali siano i margini di libertà degli urbanisti nella definizione dei ritmi e degli obiettivi di lavoro: gli urbanisti devono relazionarsi con molteplici attori, quali il management, i politici locali – rafforzati dal decentramento e dalla liberalizzazione dei servizi pubblici – e gli altri *stakeholders*, in particolare imprese edili e grandi interessi del capitale immobiliare, sempre più importanti con la fine della pianificazione urbana di stampo keynesiano e l'affermarsi di una pianificazione "contrattata o negoziata" [par. 2.3., capitolo terzo].

Dal punto di vista dell'innovazione tecnologica si indaga non solo su come sia vissuto il passaggio alle nuove tecnologie informatiche e di progettazione ma anche su quali siano i contenuti di lavoro degli urbanisti, in un contesto di continuo mutamento delle conoscenze teoriche e pratiche. A tale riguardo sono state individuate variabili che incidono sulla base cognitiva e che possono costituire minacce alla legittimazione del sapere specialistico delle professioni: dinanzi alle nuove richieste degli amministratori e dei politici, che "comprano" il servizio professionale, e dinanzi alla nascita di soggetti specializzati nelle nuove tecniche di progettazione, architetti e ingegneri urbanisti sono costretti a ridefinire le proprie pratiche e procedure di lavoro, e più in generale la propria identità professionale.

Dal punto di vista valoriale, gli urbanisti hanno sviluppato per i tre decenni successivi al secondo dopoguerra un'identità sociale forte legata al welfare keynesiano e all'idea di una pianificazione che andasse oltre i criteri puramente estetici. In seguito alla crisi della gestione della spesa pubblica, l'adozione di politiche neoliberali sembra comportare una ridefinizione dell'identità professionale: la pianificazione è sempre più guidata dalla retorica dello sviluppo del territorio in termini di costruzione di infrastrutture per le imprese, di edifici per gli uffici privati, di opere pubbliche funzionali alla logica del marketing territoriale e della competizione tra città nell'attrarre capitali. Gli obiettivi sembrano essere passati dalla pianificazione di spazi sociali e dalla soluzione di problemi inerenti ai bisogni della popolazione, ed in particolare delle classi subalterne, all'organizzazione di spazi funzionali agli interessi commerciali, immobiliari, e residenziali della classe media, orientata ad un impiego della spesa pubblica diverso da quello redistributivo dei decenni passati (Sarfatti Larson 1993)<sup>10</sup>.

Con la ricerca empirica dunque non solo si studiano contenuti, pratiche e parametri di riferimento degli urbanisti, ma ci si occupa anche del più ampio sistema valoriale degli urbanisti in termini di definizione e valutazione del mutamento e di strategie che mettono in atto per il loro progetto professionale, inteso quest'ultimo come insieme di azioni ed idee per affermare il proprio ruolo di professionisti (Sarfatti Larson 1977, 1998).

### **3.1. Assunti ed oggetto della ricerca**

Il disegno della ricerca che si sta esponendo parte da una scelta. A questa si è accennato nel primo capitolo: per avviare un programma di ricerca che indaghi su quale sia la direzione della trasformazione del lavoro in termini di professionalizzazione, si ritiene utile studiare quest'ultima come processo dinamico dipendente da quei fattori socio-economici che più sembrano caratterizzare il passaggio dalla società industriale alla società post-industriale. Questi fattori sono stati individuati nei mutamenti organizzativi, tecnologici e politici caratterizzanti il processo di "razionalizzazione" iniziato tre decenni fa nelle grandi organizzazioni private e diffusosi, anche se con gli adattamenti del caso, nella pubblica amministrazione.

Tale scelta è accompagnata dall'assunto secondo il quale dall'analisi delle pratiche dei soggetti si possono comprendere i contesti sociali nei quali tali pratiche sono inserite e che esse contribuiscono a riprodurre o a trasformare: il sociologo non può accontentarsi di descrivere un fenomeno ma deve passare all'individuazione delle forme sociali (rapporti sociali, logiche d'azione, processi ricorrenti) che possono essere presenti in molteplici contesti simili. I fenomeni sociali hanno una dimensione temporale e dunque si inseriscono "nel movimento storico generale di trasformazione della società" (Bertaux 1999). Quindi il lavoro del sociologo consiste, come ci insegna Wright Mills (1995), nel ricondurre il particolare al generale secondo una visione che unisce la storia all'analisi sociale.

Sulla base di questo assunto si è deciso di studiare gli urbanisti pubblici come caso particolare dei professionisti intellettuali impiegati nella pubblica amministrazione: si reputa che lo studio degli urbanisti pubblici abbia una buona validità euristica rispetto

---

<sup>10</sup> Dal punto di vista della teoria architettonica questo passaggio è segnato dalla sostituzione del modernismo col post-modernismo, molto più coerente con l'ideologia del consumerismo che si sta affermando nel sistema pubblico. Per un ulteriore approfondimento si rinvia a Sarfatti Larson (1993).

all'obiettivo cognitivo stabilito, in quanto questi soggetti condividono con tutti gli altri professionisti impiegati nella pubblica amministrazione lo stesso contesto tecnico ed organizzativo che caratterizza il sistema pubblico italiano (norme, regole, procedure, tecnologie, valori, schemi cognitivi).

Si prova dunque a comprendere il legame tra i fattori socio-economici che hanno fatto mutare il contesto tecnico-organizzativo degli uffici indagati e le pratiche di lavoro e l'identità socio-professionale degli urbanisti.

In particolare, con l'analisi dell'ethos professionale si affronta anche la questione delle strategie messe in atto dagli urbanisti rispetto ai mutamenti sociali che più incidono sulla loro attività di lavoro: si tenta di comprendere la relazione esistente tra questo gruppo professionale e l'ordine sociale attuale, alla luce della riforma amministrativa.

Per quanto riguarda questa dimensione si analizzano, tra l'altro, la percezione che gli urbanisti hanno della propria collocazione sociale, le loro preferenze in materia di gestione delle politiche pubbliche e gli atteggiamenti assunti nei confronti del mutamento del sistema pubblico e, più nello specifico, della pianificazione urbanistica.

È proprio la nozione sociologica di identità a costituire uno dei concetti centrali del presente studio, in quanto è attraverso di essa che si prova a cogliere il nesso, la relazione, tra l'elemento "soggettivo" e l'elemento "oggettivo" del professionalismo, mettendo in evidenza la relazione dialettica che sottende i due momenti.

Gli urbanisti sono studiati sotto due aspetti: dapprima si analizzano i contenuti del loro lavoro e l'autonomia professionale esercitata [*capitolo quarto*], quindi si passa all'analisi dell'identità sociale e delle strategie che essi intraprendono rispetto sia al mutamento tecnico-organizzativo sia a quello sociale [*capitolo quinto*].

Questo voler cogliere il nesso tra momento soggettivo e momento oggettivo, con la consapevolezza della loro compresenza e della loro complessa interazione, ha comportato la scelta di andare oltre l'indagine dei contenuti del professionalismo per studiare anche gli atteggiamenti dei soggetti in termini di identificazione con un gruppo, di definizione della propria collocazione sociale e quindi di strategia adottata nei confronti del mutamento. Questi tre elementi entrano in gioco nella definizione dell'identità sociale degli urbanisti pubblici<sup>11</sup>.

Dalle prime definizioni "statiche" (Parsons, prima, Berger e Luckmann, poi), incentrate sull'integrazione del soggetto ai valori della società, si è giunti a concezioni dinamiche che pongono l'accento sulla dimensione relazionale, conflittuale, della costruzione identitaria. Col tempo i sociologi hanno studiato l'identità non più come oggetto statico ma come processo legato alla relazione sociale e alla più generale

---

<sup>11</sup> La nozione di identità si è diffusa con grande successo in sociologia, dopo essere stata chiarita, definita e divulgata in psicologia da Erikson (Barbè 1983). Sull'identità i sociologi si dividono in coloro che la riconducono allo studio della personalità individuale e in coloro che la considerano in modo autonomo. I primi studiano il modo in cui una certa struttura sociale e culturale condiziona la personalità degli individui definendone tratti e caratteristiche comuni. In questo modo si giunge all'individuazione dei caratteri sociali che rendono un individuo simile ad un altro attraverso la socializzazione del comportamento. I secondi, invece, si soffermano sulla capacità dell'essere umano di essere autoriflessivo e di definire la realtà attraverso l'interazione con gli altri (la relazione all'*Alter*): è nell'interazione sociale che l'individuo generalizza i ruoli altrui (Mead 1970) fino a comprendere il mondo dell'altro e quindi il proprio mondo (Berger 1969). In quest'ottica si pongono, nonostante le differenze non secondarie, gli interazionisti simbolici e i fenomenologi sociali. I "padri fondatori" di questi due approcci, rispettivamente Mead e Schutz, sono stati i primi ad affrontare in sociologia il tema dell'identità e le loro definizioni continuano ad influenzare i sociologi moderni.

interazione tra individuo e società. Questa visione è propria di autori come Touraine (1975, 1993) e Giddens (1990, 1999) che hanno sottolineato la relazione dialettica che sottende la costruzione dell'identità.

L'identità, come risultato della relazione con gli altri e dell'interazione tra attributi sociali esterni e definizione soggettiva dell'individuo, diviene collettiva quando concerne un gruppo, a prescindere se sia organizzato, in quanto un insieme di attributi e valori vengono condivisi da più individui (Barbè 1983). Questa condivisione trascende gli stessi individui e ne influenza atteggiamenti e comportamenti. Sciolla (1983) sottolinea il fatto che l'identità si basa su una continua dialettica tra ciò che è individuale e ciò che è sociale, ossia tra ciò che non è riducibile ai condizionamenti dell'ambiente sociale e alle aspettative altrui, e ciò che non è riducibile all'estrinsecazione di un perfetto libero arbitrio<sup>12</sup>.

Si condivide in questa sede quanto sostiene Sciolla (2003), secondo la quale bisogna studiare l'identità attraverso un quadro teorico che eviti sia inutili ipostatizzazioni che oscurano la comprensione della soggettività individuale, sia il rifiuto a cogliere la relazione complessa tra valori, atteggiamenti, appartenenza ad un gruppo e comportamento tanto individuale quanto collettivo.

La relazione tra pratiche di lavoro ed identità sociale degli urbanisti pone il problema di una scelta metodologica precisa sull'approccio da adottare, nonché sulla visione di sociologia e di società che si intende sostenere.

### **3.2. Individualismo ed olismo**

L'analisi del professionalismo qui proposta impone una scelta metodologica precisa che rimanda a questioni epistemologiche (e forse anche ontologiche). Per affrontare questo problema bisogna accennare al dibattito che oppone gli individualisti metodologici agli olisti metodologici.

I sostenitori dell'individualismo metodologico riducono lo studio dei fenomeni sociali più complessi ai "microfondamenti" dell'azione individuale. Per Boudon (1991) qualsiasi fenomeno sociale è sempre il risultato di azioni, di atteggiamenti, di credenze ed in genere di comportamenti individuali. Quest'approccio in genere si fonda su una logica aggregativa, tanto cara ai teorici della scelta razionale quanto agli economisti, secondo la quale le categorie sociali non sono molto importanti da un punto di vista esplicativo. La sociologia secondo gli individualisti deve studiare gli individui la cui azione produce l'ordine sociale. L'individualismo metodologico nasce come reazione ai paradigmi sociologici dominanti degli anni Sessanta, legati ad approcci strutturalisti che ponevano il soggetto in second'ordine. Gli olisti, al contrario, si fondano sulla convinzione che "il tutto sia un qualcosa di diverso dalle parti", e cioè che i fenomeni sociali sono un qualcosa di qualitativamente diverso dalle micro-interazioni dei singoli individui. A questo proposito Durkheim (1895) sostiene che la sociologia deve studiare

---

<sup>12</sup> Sciolla (1983, 2003) sostiene che ci si muove in sociologia tra una versione forte ed una debole di identità. La prima definisce l'identità come sistema di significati (Parsons), sistema di rilevanza (Schutz), criterio che consente all'individuo di collocarsi in un campo simbolico e di ordinare le proprie scelte (Pizzorno, Touraine), di integrare esperienze passate, presenti, future nell'unità di una biografia (Giddens). La seconda, portata avanti da diversi sociologi fenomenologi ed interazionisti, sgancia l'identità dai valori, comportando il "declassamento" di tale nozione sociologica "da categoria analitica che spiega atteggiamenti e comportamenti degli individui a categoria descrittiva che sintetizza le forme e le trasformazioni della soggettività individuale" (Sciolla 1983, p. 51).

“fatti sociali” che sono esteriori e costrittivi rispetto ai singoli individui. Oggi, un minimo di convergenza tra le due posizioni si può riscontrare in differenti individualisti, da Elster (1995) a Coleman (2000). Quest’ultimo si oppone all’approccio aggregativo degli economisti in quanto a suo avviso va indagata l’interdipendenza dell’azione individuale: gli individui sono sempre inseriti in contesti sociali, fatti di valori, istituzioni, risorse. Ciò che conta non sono gli atteggiamenti individuali ma le *proprietà relazionali* tra gli stessi: gli individui occupano posizioni interdipendenti prima di interagire tra di loro. Queste posizioni interdipendenti costituiscono la struttura nella quale agiscono gli individui.

Tuttavia questo tentativo di mediazione non è qui ritenuto pienamente soddisfacente, in quanto non mette in evidenza il falso dualismo tra soggetto ed oggetto, e non riconosce del tutto una validità euristica alle categorie sociali come fenomeni reali che la sociologia deve studiare. Infatti, se è vero che bisogna evitare le ipostatizzazioni (astrazioni reificate) in cui può ricadere la macrosociologia, andando ad indagare le situazioni concrete nelle quali gli individui “si costituiscono”, allo stesso tempo non bisogna dimenticare che le situazioni micro sono incassate in catene di altre interazioni micro, passate e future. Ogni situazione è influenzata poi dalla sua collocazione macro tra altre situazioni micro. Ciò dipende dal fatto che vi sono tre fattori irriducibilmente macro, quali lo spazio, il tempo ed il numero di individui coinvolti nelle interazioni (Collins 1980, 1992).

Con questa ricerca, che intende coniugare gli studi della sociologia del lavoro con quelli della sociologia delle professioni, si prova a concentrare l’attenzione sulla relazione che intercorre tra i fattori strutturali, che producono le situazioni in cui i soggetti si costituiscono, con la definizione che gli stessi danno della realtà per agire strategicamente nei suoi confronti.

Pertanto si resta maggiormente legati all’olismo ma allo stesso tempo si prova a rinnovarlo profondamente coniugando tra l’altro alcuni spunti della fenomenologia (costruzionismo sociale) con gli approcci strutturalisti più critici che si richiamano ad una visione più vicina al realismo sociale.

Ci si riferisce all’interazione tra la definizione della realtà dei soggetti e le trasformazioni sociali che vanno ben oltre la pura aggregazione delle azioni individuali. Se è vero che i soggetti sono socializzati non solo a norme e regole ma anche a schemi cognitivi che rendono possibili l’attribuzione di senso ad una situazione e danno vita a determinate logiche d’azione, d’altra parte non bisogna dimenticare le reali relazioni tra i soggetti frutto delle loro pratiche (ad un tempo culturali, materiali ed economiche). Tali relazioni si fondano anche sulla dimensione del potere che agisce sia a livello delle concrete inter-azioni tra i soggetti sia sul diverso modo di definire (ed imporre o subire a seconda dei casi) la realtà. Non solo, le stesse pratiche sono a loro volta rese possibili a seconda del tipo di situazione sociale consolidata nel tempo.

A questo proposito si concorda con Touraine (1975, 1993), il quale sottolinea come la sociologia sia lo studio delle relazioni sociali attraverso le quali l’attore è definito. Da queste relazioni si sviluppa l’identità intesa come risultato della relazione dialettica tra individuo e società, frutto delle pratiche che il primo mette in atto<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Il sociologo francese riprende il Marx di *Critica dell’economia politica* del 1859, mettendo in evidenza come la società sia un prodotto storico dell’attività umana, e non sistema organizzato attorno a valori culturali o gerarchie sociali. Touraine (1993, p. 103) a questo proposito afferma che il pensiero di Marx “è egualmente lontano dall’individualismo quanto dall’olismo, posizioni entrambe che lasciano da parte la definizione dell’attore in termini propriamente sociali”.

Quindi, l'approccio adottato nel presente elaborato è vicino all'impostazione realista, che prova a comprendere il complesso nesso esistente tra pratiche, situazione sociale e logica d'azione degli attori. Questo nesso costituisce il principale assunto della ricerca, che parte dalle riflessioni della sociologia dell'azione di Touraine per giungere all'approccio realista di Bertaux: *quando si parla di soggetto, cioè della costruzione dell'individuo come attore, è impossibile separare l'individuo dalla sua situazione sociale* (Touraine 1993, p. 276); *la situazione diventa sociale in quanto tende a produrre logiche d'azione comuni, e viene percepita attraverso schemi collettivi ed eventualmente gestita dalla stessa istituzione* (Bertaux 1999, p. 9).

La ricerca empirica si è concentrata dunque sui meccanismi ed i processi attraverso i quali i soggetti si sono venuti a trovare in una determinata situazione di lavoro (percorsi formativi e professionali, pratiche di lavoro) ed il modo in cui si sforzano di gestirla (logica d'azione, strategie, etc.). In questo modo la dicotomia fatti/rappresentazioni e la dicotomia soggetto/oggetto vengono meno<sup>14</sup>.

#### **4. Conclusioni: approccio etnosociologico ed impiego di strategie cognitive differenti per comprendere i fenomeni sociali**

Per studiare l'interazione tra la definizione della realtà dei soggetti e i fattori strutturali che rendono possibili determinate pratiche ci si è avvalsi di un mix di tecniche legate a metodi differenti. La scelta di tecniche diverse è quindi dovuta sia all'intento di triangolare dati ottenuti in modi differenti, sia alla volontà di studiare lo stesso fenomeno sotto l'aspetto della costruzione identitaria dei soggetti e sotto l'aspetto delle pratiche rese possibili alla luce del processo di razionalizzazione "post-industriale".

Di qui il ricorso sia alla strategia cognitiva della ricerca "quantitativa/standard", sia alla strategia cognitiva della ricerca "qualitativa/non standard". Quest'ultima non è stata considerata come uno strumento ausiliario rispetto alla ricerca quantitativa, magari relegandola al solo contesto della scoperta e non a quello della giustificazione (Campelli 1996), bensì come uno strumento centrale che rende possibile una comprensione migliore del fenomeno.

In particolare, il lavoro di ricerca è stato condotto seguendo in buona parte l'approccio etnosociologico proposto da Daniel Bertaux (1999). L'etnosociologia tende ad unire il micro al macro, il particolare al generale. Essa studia tre cose: i mondi sociali, le categorie di situazione e gli itinerari sociali. Quest'approccio si lega alla visione realista e si pone l'obiettivo di studiare i meccanismi di funzionamento dei fenomeni sociali, piuttosto che descriverli o al contrario andare ad individuare relazioni rigidamente causali tra variabili.

La presente ricerca si pone in questo approccio, essendosi concentrata sull'analisi del mondo sociale degli urbanisti pubblici. La società si è frammentata in molteplici mondi sociali, attraverso i quali è possibile però comprendere come essa funzioni. I mondi sociali sono intesi come mesocosmi, costruzioni intermedie tra il macrocosmo costituito dalla società globale ed i molteplici microcosmi di cui ciascuno di loro è formato (Bichi 2000). Il mondo sociale degli urbanisti pubblici è stato analizzato concentrando l'attenzione sulla loro situazione di lavoro: essa è data dai rapporti sociali prodotti dall'attività lavorativa.

---

<sup>14</sup> A questo proposito Touraine (1975, p. 4) afferma che "i fatti sociali non sono né soggettivi né oggettivi ma relazionali".

L'approccio etnosociologico si basa sulla tecnica dei racconti di vita: si tenta in modo induttivo di giungere a generalizzazioni plausibili attraverso il racconto di frammenti di vita dei soggetti. Per fare questo alle interviste vengono affiancate altre tecniche e fonti.

Così, la ricerca empirica si è suddivisa in più fasi, quali: l'analisi di sfondo, la conduzione di interviste semi-strutturate (racconti di vita), la loro analisi sia per stralci sia secondo la costruzione di schemi socio-professionali, la somministrazione di questionari strutturati, la comparazione dei dati ottenuti con le due tecniche del questionario e dell'intervista.

L'analisi di sfondo è consistita in incontri informali con informatori diversi dagli intervistati. Questi informatori sono serviti per entrare nel mondo sociale degli urbanisti pubblici e definire meglio domanda di fondo e il macromodello di partenza<sup>15</sup>, costruito sulla base di ipotesi grezze frutto della letteratura sociologica di riferimento. Gli informatori sono stati docenti universitari di urbanistica e di sociologia urbana, dirigenti pubblici ed architetti urbanisti. Con questi incontri il macromodello teorico è stato migliorato e sono stati raccolti ed analizzati documenti inerenti alla pianificazione territoriale ed urbanistica, così come è stato raccolto ed analizzato materiale normativo sull'organizzazione degli uffici presi in considerazione con l'indagine.

L'unità di analisi è stata specificata attraverso questa fase ed è risultata essere la popolazione dei circa cinquanta architetti ed ingegneri che lavorano come urbanisti pubblici in quei settori più legati alla attività di pianificazione territoriale ed urbanistica della Regione Campania, della Provincia e del Comune di Napoli [*par. 4, capitolo terzo*]. Una volta corretto il macromodello è stata elaborata la traccia per condurre le interviste semi-strutturate. Esse sono consistite in racconti di vita da parte dei soggetti che hanno raccontato del loro lavoro, del loro percorso professionale e delle strategie, visioni, atteggiamenti rispetto al mutamento organizzativo e tecnologico. La traccia dell'intervista è stata corretta ulteriormente dopo l'analisi delle prime interviste, in modo da migliorare il modello teorico grazie "all'incontro" tra le categorie individuate dal macromodello iniziale e le categorie emerse dai racconti di vita.

Orbene, le interviste semi-strutturate sono state condotte su un campione di 16 soggetti, suddivisi per settore ed ente di appartenenza: sono stati intervistati 5 urbanisti della Regione, 5 della Provincia e 6 del Comune. Si è provato ad intervistare almeno un urbanista per ogni tipo di servizio/ufficio preso in considerazione<sup>16</sup>. Allo stesso tempo,

---

<sup>15</sup> La costruzione del macromodello è utile per la "definizione operativa" dei concetti selezionati come pertinenti all'obiettivo cognitivo. In questo modo i concetti inerenti a determinate proprietà dei fenomeni vengono "operativizzati" in variabili "rilevabili" empiricamente (Marradi 1980). Si tratta di una fase necessaria per la successiva raccolta delle informazioni, l'elaborazione e l'analisi dei dati. Il macromodello funge da mappa concettuale, in quanto esso consiste in una rappresentazione con la quale si ipotizzano le relazioni tra le dimensioni che si vogliono studiare. Di qui si passa "all'operativizzazione" di ogni singola dimensione in insiemi di variabili che si ritengono essere indicatori di uno o più aspetti della dimensione stessa. Sulla base di quanto affermato nei paragrafi precedenti, le dimensioni d'analisi della ricerca condotta sugli urbanisti sono relative, oltre alla dimensione sociografica, alle tre principali dinamiche di cui si è parlato finora: la relazione tra l'innovazione tecnologica e la base cognitiva degli urbanisti, la relazione tra l'organizzazione e la loro autonomia professionale, la relazione tra i valori che governano il sistema pubblico, attraversato oggi dall'ideologia neoliberista, e l'ethos professionale dei soggetti.

<sup>16</sup> Alla Regione gli urbanisti di un servizio si sono rifiutati, dunque su sei servizi uno non è stato preso in considerazione. Tuttavia data la forte somiglianza tra gli uffici regionali in termini di attività svolte e procedure seguite, si ritiene che questo rifiuto non abbia inficiato l'obiettivo di studiare gli urbanisti che

nel corso delle interviste è emersa l'importante differenza tra gli urbanisti addetti alla progettazione, presenti per lo più al Comune e in una delle tre direzioni del settore di urbanistica della Provincia, e gli urbanisti addetti al controllo, presenti per lo più alla Regione e nelle altre due direzioni del settore di urbanistica della Provincia. Di qui si è provato a suddividere il campione in due gruppi, a seconda del tipo di attività, in modo da verificare l'ipotesi, emersa in itinere, di una reale differenza tra le due figure lavorative: alla fine sono stati intervistati 9 urbanisti addetti al controllo e 7 urbanisti addetti alla progettazione. Quindi sulla base del principio di saturazione di Bertaux ci si è fermati con le interviste (Bertaux 1999; Montesperelli 1998).

Per quanto riguarda l'analisi del materiale così raccolto si è fatto riferimento anche all'approccio analitico proposto da Demazière e Dubar (2000). L'approccio analitico considera il linguaggio non come mero strumento ma come processo attraverso il quale il reale si costituisce: attraverso il linguaggio il sociale prende forma. Con questo tipo di analisi si ritiene la parola dell'intervistato né opaca né trasparente, bensì si pone attenzione al racconto "biografico" attraverso il quale il soggetto struttura il senso del proprio mondo sociale. Partendo dal presupposto che la categorizzazione del mondo è un processo tutto interno al linguaggio, indissociabile dal mondo che esso costruisce, l'approccio analitico si pone il problema di individuare la relazione tra gli ordini categoriali descritti dai "membri di un gruppo" e gli schemi interpretati e descritti dal sociologo<sup>17</sup>.

L'approccio analitico, così come in parte l'etnosociologia, si inserisce nella tradizione di ricerca della Grounded Theory avviata da Glaser e Strass (Demazière e Dubar 2000). Secondo questa impostazione una teoria è scientificamente fondata quando deriva induttivamente dallo studio del fenomeno preso in considerazione: la teoria non preesiste alla ricerca, bensì è la ricerca ad essere una teorizzazione, cioè un'elaborazione progressiva e continua di concetti, proprietà e relazioni. Così la teoria viene ritenuta radicata sui dati raccolti.

Nel caso della presente ricerca vanno fatte due precisazioni. Innanzitutto, è stata smussata la natura induttiva degli approcci non standard, infatti lo schema del macromodello è stato mantenuto almeno per quanto riguarda le tre dimensioni principali d'analisi, quindi le categorie emerse dal racconto dei soggetti si sono integrate ed hanno definito meglio le variabili costruite col macromodello deduttivo. Questa scelta è derivata dalla convinzione che induzione e deduzione siano momenti compresenti nella ricerca, che è sempre *theory laden* (Campelli 1996, 1999)<sup>18</sup>.

---

lavorano negli uffici regionali indagati. Nello specifico sono stati intervistati 5 urbanisti regionali su 15, 5 urbanisti provinciali su 15 e 6 urbanisti comunali su 18.

<sup>17</sup> Demazière e Dubar (2000) individuano altri due modi di analizzare le interviste in profondità o comunque non rigidamente strutturate. Uno è l'approccio illustrativo guidato dalle categorie del ricercatore che parte da un modello teorico deduttivo, l'altro è l'approccio restitutivo, legato all'etnometodologia di Garfinkel, basato su una logica iper-empirista, in quanto il ricercatore non interviene con proprie categorie, o così spera, ritenendo trasparente e comprensibile quanto emerge dalla trascrizione integrale delle interviste, riportate senza alcun commento, se non a margine.

<sup>18</sup> Bertaux parla di adduzione. Per quanto riguarda la conduzione della ricerca, ognuna delle tre dimensioni di fondo della ricerca (base cognitiva, autonomia professionale ed ethos professionale) ha costituito un "macro segmento" all'interno del quale sono state individuate delle unità di testo, a loro volta classificate sulla base della tripartizione in attanti, giudizi (argomentazioni), e sequenze episodiche. Va dunque sottolineato come l'analisi testuale sia avvenuta sia per stralci sia attraverso l'analisi testuale di Demazière e Dubar. In ogni caso l'approccio ipotetico-deduttivo ha riguardato solo la traccia iniziale poi modificata induttivamente. Di qui l'incontro tra deduzione ed induzione. Nella fase di analisi il momento induttivo è stato comunque centrale.

Quindi, l'approccio analitico proposto da Demazière e Dubar è stato impiegato in minima parte e diverse sono state le varianti, dovute all'adozione dell'approccio realista proprio dell'etnosociologia di Bertaux. Infatti, l'analisi è avvenuta non solo attraverso il testo ma anche attraverso fonti secondarie, questionari, informatori ed attraverso l'osservazione sul campo e colloqui informali con alcuni degli intervistati. In questo modo si è provato ad individuare il nesso esistente tra le pratiche degli individui, le loro definizioni delle realtà e il più ampio contesto sociale, convinti del fatto che *“l'esistenza precede la coscienza, il che non impedisce di pensare che quest'ultima possa fare ritorno sull'esistenza attraverso la mediazione degli atti”* (Bertaux 1999, p. 33).

In sintesi, il lavoro di analisi dei racconti è stato lungo; si è partiti dalle trascrizioni integrali, con la suddivisione del testo in tre livelli: il livello delle funzioni, cioè delle sequenze episodiche; il livello delle azioni, relative agli attanti, cioè ai personaggi che intervengono nel racconto e con i quali interagisce il soggetto; il livello della narrazione, cioè l'insieme delle argomentazioni e dei giudizi dell'intervistato.

Per ogni dimensione del macromodello di riferimento (base cognitiva, autonomia professionale, ethos) è stata eseguita la seguente procedura: il testo è stato suddiviso in classi, dove ogni classe è formata dalle parti di testo semanticamente omogenee e inerenti ai giudizi sullo stesso tema, agli stessi attanti e alle stesse sequenze/episodi. Le singole classi sono state interpretate e commentate, poi si è giunti alla costruzione di uno schema provvisorio dell'intervista per ogni dimensione del macromodello. Di qui, anche sulla base dell'analisi del testo per contrapposizioni semantiche, si è giunti alla costruzione dello schema specifico “socio-professionale” del soggetto intervistato, presentato sotto forma di tabelle e attraverso un commento sintetico per ognuna delle tre dimensioni della traccia [cfr. *appendice metodologica*].

Questi schemi sono stati raggruppati col metodo delle comparazioni (Bertaux 1999) ed è stata costruita una tipologia dei soggetti in termini di situazione di lavoro (contenuti del professionalismo: prima questione) e di identità socio-professionale (progetto ed identità professionale: seconda questione). Questa tipologia è il frutto dell'interpretazione del materiale delle interviste attraverso le ricorrenze ed i meccanismi emersi dai racconti dei soggetti. Lo stesso materiale empirico è stato sottoposto anche all'analisi per stralci inerenti alle tre dimensioni del macromodello deduttivo elaborato in precedenza (base cognitiva, autonomia professionale, ethos) e di qui le dimensioni del macromodello sono state reinterpretate sulla base delle categorie emerse dai racconti. Quindi nella fase di analisi si è provato a ricostruire il nesso tra i racconti dei soggetti, i dati di contesto e le riflessioni macro frutto della letteratura sociologica di riferimento. Una volta compiuta questa analisi, si è pervenuti al macromodello definitivo e all'elaborazione del questionario [*qui fig. 1*].

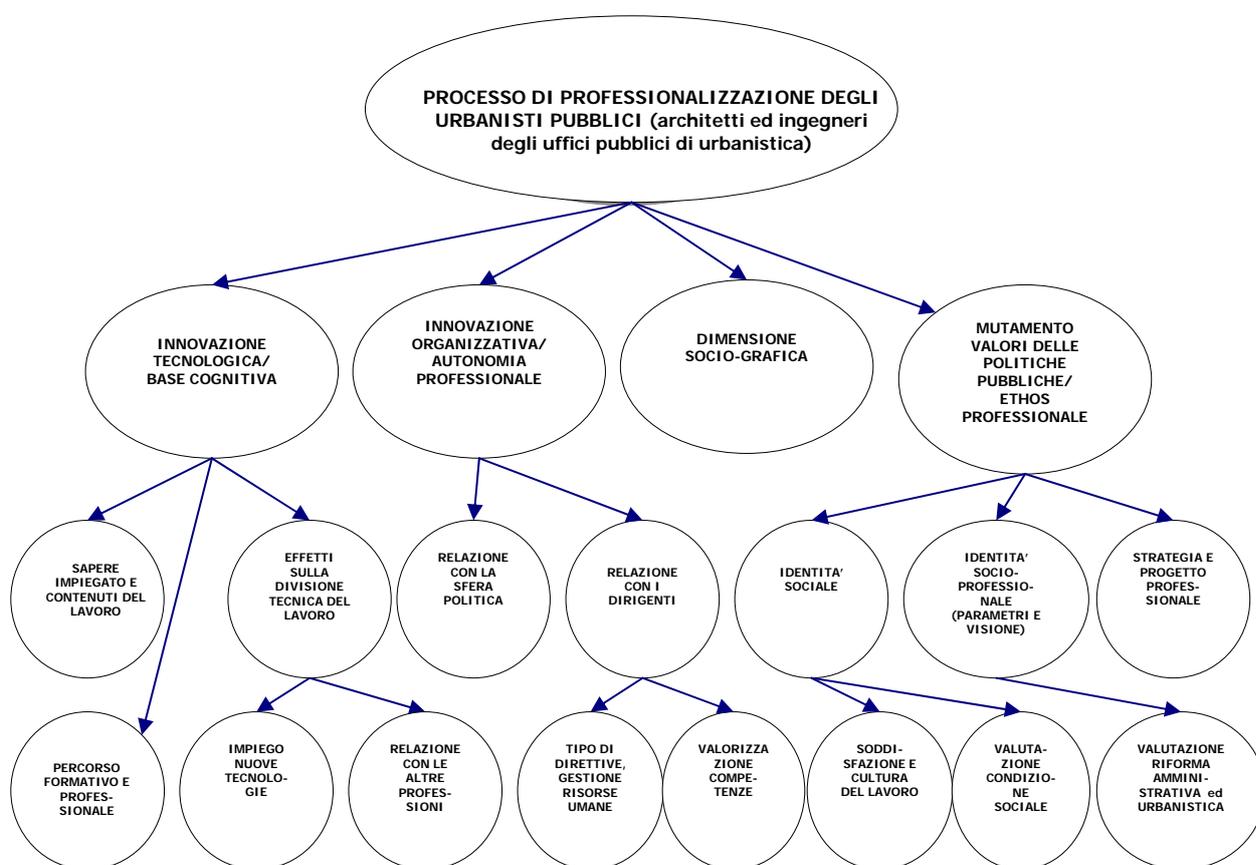
Quest'ultimo è stato distribuito a tutta la popolazione degli urbanisti pubblici dei tre settori degli enti pubblici presi in considerazione<sup>19</sup>. Quindi è stata condotta l'analisi monovariata, bivariata e trivariata dei dati, pervenendo anche all'elaborazione di tipologie (Marradi 1980, 1995, 1997). È stato possibile costruire diverse tipologie degli urbanisti, in termini di contenuti del lavoro e di identità professionale, che sono state confrontate in un secondo momento con le tipologie costruite sulla base dei risultati delle interviste semi-strutturate. L'impiego di più tecniche si è rivelato proficuo perché è stato possibile comprendere l'interazione tra gli attori ed il sistema nel quale essi

---

<sup>19</sup> La popolazione è costituita da 48 individui, architetti o ingegneri, che lavorano con la qualifica di funzionario o istruttore al settore di Urbanistica del Comune e della Provincia di Napoli e della Regione Campania. Su 48 urbanisti 40 hanno risposto al questionario mentre 8 si sono rifiutati.

agiscono: con la tecnica del questionario è stato possibile soffermarsi meglio sulla relazione tra base cognitiva, autonomia professionale e ethos/visione dell'urbanista, e allo stesso tempo "ordinare" il più ricco materiale raccolto con le interviste semi-strutturate. Dai racconti di vita è stato possibile ricostruire, tra le altre cose, i percorsi professionali dei soggetti ed il loro atteggiamento nei confronti del più ampio mutamento della pubblica amministrazione. Si tratta di momenti della ricerca autonomi e allo stesso tempo integrati che rendono conto, come ci insegna Touraine, del fatto che il senso di un'azione non si riduce né all'adattamento dell'attore ad un sistema di norme sociali, né "alle operazioni dello spirito che ogni attività sociale manifesta"<sup>20</sup>.

**Figura 1**  
**Il macromodello (mappa concettuale)**



Secondo il modello teorico di partenza [qui fig. 2] il mutamento avvenuto nella divisione del lavoro e nella struttura occupazionale, in seguito all'innovazione tecnologica e manageriale, sta comportando una ridefinizione delle relazioni di potere tra i professionisti e le controparti più importanti (Stato e mercato).

Le trasformazioni del professionalismo richiedono quindi una definizione della situazione, da parte dei soggetti coinvolti (i professionisti), capace di dar vita a strategie efficaci nel gestire/affrontare il mutamento in atto.

Nel prossimo capitolo ci si sofferma sul mutamento della relazione tra Stato, sistema economico e agire professionale degli urbanisti pubblici.

<sup>20</sup> Citazione riportata in Crespi (1994, p. 257).

Quindi, nel quarto capitolo, si presentano i principali risultati ottenuti con l'indagine empirica sugli urbanisti impiegati negli uffici indagati. In particolare si affrontano le questioni inerenti alla relazione tra innovazione tecnico-organizzativa, base cognitiva e autonomia professionale degli urbanisti pubblici.

Nel quinto capitolo si analizzano le definizioni e le valutazioni che i soggetti danno del mutamento della riforma amministrativa e della pianificazione urbanistica, il tipo di identità sociale posseduta e le strategie messe in atto per portare avanti il loro progetto professionale.

**Figura 2**  
**Il modello teorico di partenza**



Nelle conclusioni si sintetizzano i principali risultati della ricerca, e cioè i meccanismi sociali emersi dall'indagine empirica sul caso studiato, in modo da ridefinire il modello teorico di partenza, e provare a giungere ad una generalizzazione plausibile in merito alla questione della direzione del processo di professionalizzazione per le professioni intellettuali impiegate nella pubblica amministrazione.

## *Capitolo terzo*

### **L'URBANISTA COME PROFESSIONISTA DEL WELFARE STATE Il caso degli urbanisti pubblici a Napoli**

#### **1. Introduzione: gli urbanisti pubblici come caso particolare dei professionisti impiegati nella pubblica amministrazione**

Nel corso del primo capitolo, l'analisi del mutamento del mercato del lavoro in Italia negli ultimi tre decenni circa ha messo in evidenza l'espansione dei colletti bianchi, il mutamento della composizione degli operai, e la nuova segmentazione e polarizzazione socio-occupazionale. Si è concentrata poi l'analisi sulle professioni intellettuali, le prime sotto i riflettori degli studiosi che si occupano della relazione tra professionalizzazione e trasformazione del lavoro, e si è sottolineato come le classificazioni delle statistiche ufficiali semplificano oltremodo la realtà. Ad esempio tra i professionisti tecnici si possono trovare soggetti sottodimensionati, cioè con un titolo di studio (laurea) superiore a quello richiesto dal lavoro svolto (Istat 2006), ma anche nuovi professionisti la cui attività si fonda su conoscenze apprese dopo un lungo periodo di formazione (ad esempio alcune figure esperte di marketing, e tanti altri professionisti addetti alle funzioni di impresa più innovative e strategiche). L'ambigua classificazione è dovuta non solo alla difficoltà di definire ciò che è "intellettuale" ma anche alla pratica consolidata di ordinare le professioni sulla base dell'istruzione formale e del titolo di studio, non facendo così distinzione tra situazioni in cui i soggetti effettivamente impiegano un sapere esperto, di tipo "intellettuale", e situazioni in cui il lavoro consiste di fatto nella mera esecuzione di compiti semplici e spesso ripetitivi.

Gli urbanisti, definibili anche come pianificatori territoriali (dal momento che oggi la loro attività si estende ad un territorio più ampio di quello cittadino), vengono classificati tra i professionisti intellettuali e si caratterizzano per il complesso intreccio nella loro attività professionale della dimensione tecnica, intellettuale, nonché di quella burocratico-amministrativa.

Lo studio degli urbanisti pubblici, in particolare, può contribuire al più ampio dibattito sulla professionalizzazione del lavoro, ed è anche utile per affrontare i principali interrogativi inerenti alla direzione della trasformazione del lavoro e del professionalismo: si può parlare di professionalismo per le professioni intellettuali impiegate nella pubblica amministrazione? Si può cioè parlare di soggetti che svolgono un'attività fondata su conoscenze specialistiche, elevata autonomia ed un ethos indipendente dalle organizzazioni per le quali essi lavorano? Oggi i professionisti (anche quelli che operano all'interno delle organizzazioni) sono da considerare come una nuova forza sociale, destinata addirittura a divenire classe dirigente fondata sulla piena autonomia professionale? o si può parlare di una nuova frammentazione interna alla classe media, sempre più dipendente dalle logiche economiche e/o burocratiche delle organizzazioni, alle quali viene subordinato il sapere esperto dei soggetti?

L'innovazione tecnologica e manageriale ha portato alla ridefinizione del sistema di regolazione sociale dell'economia, cioè di quel sistema di regole fondato sulla relazione

tra lo Stato e l'economia di mercato attraverso il quale in passato si sono sviluppate le professioni classiche (Sarfatti Larson 1977). Si è assistito cioè al passaggio dal modello di regolazione sociale taylor-fordista a quello post-fordista, o meglio si può parlare di passaggio dalla regolazione intensiva alla regolazione frammentata o flessibile (Mingione 1998)<sup>1</sup>.

Dunque, l'innovazione tecnologica e manageriale, da una parte, e il mutamento del modello di regolazione sociale, dall'altra, hanno inciso sul processo di professionalizzazione, da ritenersi come fenomeno dinamico e non unidirezionale ad un tempo politico, economico e sociale (Tousijn 1993). Infatti i nuovi contesti tecnico-organizzativi, così come la nuova relazione tra Stato ed agenti economici, hanno finito per incidere sui percorsi formativi e sul tipo di conoscenza sviluppata dalle professioni, sul loro potere di regolazione del mercato e della divisione del lavoro, e dunque sulla loro autonomia professionale [*cf. par. 3, capitolo primo*], nonché sul tradizionale ethos professionale volto a legittimare il professionalismo, e cioè il connubio tra sapere posseduto e potere esercitato.

Orbene, gli urbanisti pubblici costituiscono un gruppo professionale né consolidato (come ad esempio i medici) né in via di riconoscimento (come ad esempio i sociologi) che opera nel sistema pubblico di welfare: gli urbanisti gradualmente hanno rivestito un ruolo specifico nella costruzione del welfare state sui temi di coesione sociale e distribuzione urbana e sui temi dello sviluppo socio-economico della città (Eversley 1982), ma per questo sono risultati fortemente sensibili alle riforme dei sistemi pubblici di welfare. Ciò vale soprattutto per contesti come quello italiano dove molte professioni si sono sviluppate in modo strettamente dipendente dalle politiche pubbliche dello Stato<sup>2</sup>. Lo studio degli urbanisti pubblici deve pertanto necessariamente partire dall'analisi del mutamento della loro relazione politico-economica con il mercato e lo Stato, o più in generale i poteri pubblici. In particolare è utile soffermarsi sulle trasformazioni e l'evoluzione del rapporto tra sistema economico e pianificazione territoriale e urbana, intesa quest'ultima come funzione della pubblica amministrazione rientrante nel sistema di regolazione sociale. In questo modo è possibile comprendere quale sia il contesto politico-economico all'interno del quale viene esercitata oggi la professione di urbanista pubblico, per passare poi all'analisi dello specifico contesto organizzativo nel quale agiscono i soggetti studiati con l'indagine empirica.

## **2. La funzione regolativa dello Stato**

Con lo sviluppo del capitalismo si è consolidato il ruolo dello Stato come accentratore del controllo della funzione di regolazione sociale. Infatti, il capitalismo si

---

<sup>1</sup> Il mutamento del modello di regolazione sociale ha portato al passaggio dalla società industriale alla società post-industriale, i cui caratteri ancora non sono ben definiti dai sociologi. In questo elaborato la definizione di post-industriale viene impiegata in modo "restrittivo" solo per indicare una nuova fase del capitalismo caratterizzata dalla crescente centralità assunta dal terziario in termini economici, occupazionali e simbolici.

<sup>2</sup> Barbagli (1974) nota come molte delle nascenti professioni subirono, piuttosto che guidare, le politiche scolastiche dell'Italia post-unitaria. La classe dirigente dell'epoca infatti vide nella scuola l'unico canale capace sia di dar vita ad un ceto medio produttivo, allora assente nell'arretrata struttura economica italiana, sia di rendere possibile una certa mobilità sociale funzionale alla coesione socio-politica. Contro questa tesi i sociologi delle professioni sostengono che i professionisti abbiano svolto, in Italia come in Europa, un ruolo molto più attivo nella definizione delle politiche scolastiche, e più in generale nella definizione delle politiche pubbliche (Tousijn 1987, 1998; Giannini 2003).

sviluppa alla fine del XVIII secolo attraverso l'alleanza tra la nascente borghesia industriale e commerciale e la complessa e variegata classe politico-burocratica, anch'essa interessata ad eliminare i limiti che la classe aristocratica terriera pone allo sviluppo del mercato, in modo da accentrare il potere sottraendolo alla frammentazione dell'*ancien régime*: questa alleanza ha reso possibile la promozione, attraverso la forza politica, dello sviluppo dei mercati nazionali liberi dai vincoli feudali. In questa prima fase si sviluppa una regolazione sociale "estensiva", orientata ad allargare l'area del consumo monetario, della produzione industriale in fabbrica e del lavoro salariato (Mingione 1998). Il processo di industrializzazione si fonda dunque su questa complessa relazione tra Stato e soggetti economici (gli imprenditori) che ha innovato il sistema produttivo ed ha portato col tempo alla diffusione dell'economia capitalistica su scala planetaria.

Tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento si assiste al decollo della grande industria e alla trasformazione del sistema di regolazione sociale che diventa di tipo "intensivo": gli aumenti della produttività e l'allargamento del consumo in questa fase sono resi possibili dalla crescente divisione tecnica del lavoro, sviluppatasi in seno all'industria ma favorita e regolata dallo Stato moderno. Queste dinamiche hanno accomunato, anche se con differenti varianti socio-economiche, la maggior parte dei Paesi europei, Italia compresa.

È nel passaggio dalla fase estensiva a quella intensiva, e cioè tra la seconda metà dell'Ottocento e il periodo compreso tra le due guerre mondiali, che si consolida una seconda alleanza: quella tra le libere professioni, sorte dalle vecchie corporazioni medievali, e lo Stato. Sarfatti Larson (1977) sottolinea come le esigenze di innovazione tecnologica dell'industria e le esigenze di modernizzazione dello Stato, che col tempo deve regolare una società divenuta più complessa, favoriscono in questa fase lo sviluppo delle professioni, concepibili come sistemi disciplinari utili al controllo politico sul corpo sociale (Haug 1987): con la rivoluzione industriale e l'affermarsi della società capitalistica viene richiesto un nuovo apparato statale con una pubblica amministrazione professionale. In sintesi, il processo di modernizzazione e sviluppo del sistema capitalistico ha avuto bisogno sia dell'innovazione tecnologica del mondo scientifico, da applicare al sistema produttivo così come a quello amministrativo e di controllo, sia della segmentazione del mercato del lavoro, che rende possibili quelle gerarchie sociali funzionali alla riproduzione dei rapporti di classe capitalistici.

A questo proposito un ruolo centrale è rivestito dalle professioni che erogano servizi "intellettuali" fondati su sapere esperto e utili alla classe dominante, acquisendo in tal modo il potere di definizione dei problemi di interesse pubblico legati alla regolazione sociale. Le professioni diventano così lo strumento della regolazione sociale guidata dallo Stato, ottenendo in cambio da questo l'autoregolamentazione delle proprie attività di lavoro.

Questo connubio tra Stato e professioni, molto forte soprattutto nei paesi dell'Europa continentale, ha dato vita a quella classe media dei liberi professionisti, addetti all'intermediazione, cioè a quell'insieme di attività consistenti nell'erogazione di servizi utili ad innovare la produzione di valore ad appannaggio della classe dominante e funzionali alla riproduzione sociale del sistema.

In questo contesto socio-economico di espansione della funzione regolatrice dello Stato, si afferma la figura dell'urbanista.

## 2.1. Nascita della pianificazione urbana

La pianificazione urbana e territoriale nasce nei tempi moderni come tentativo di dare una risposta positiva alla crisi della città dell'Ottocento; nasce cioè dalla necessità di dotare lo sviluppo urbano di uno strumento che riesca a dare coerenza ad uno sviluppo economico non regolato, che produce lacerazioni del tessuto sociale, come ben rendicontano gli intellettuali del tempo quando denunciano le condizioni igienico-sanitarie dei quartieri operai e la persistenza di vaste sacche di povertà. L'urbanista nasce come figura professionale legata alla più ampia funzione di regolazione sociale esercitata dallo Stato: *“l'attività di urbanista, almeno nella sua accezione moderna, si lega alla necessità di governare la città e più in generale il territorio, al fine di superare l'incapacità del mercato a risolvere i problemi derivanti dalla contraddizione tra il carattere intrinsecamente sociale, comune, collettivo della città e la logica invincibilmente individualistica che del mercato è padrona”*(Salzano 2004, p. IX). L'attività di regolazione in questa fase si lega ad una visione liberale, che crede nel ruolo delle istituzioni pubbliche per orientare il capitale in direzione di investimenti produttivi atti a favorire l'industria, altrimenti ostacolata dalla rendita fondiaria.

In sintesi, l'urbanistica nasce come attività regolatrice degli interessi contrastanti emergenti dalla società industriale e capitalistica che si afferma definitivamente nell'Ottocento. Dinanzi ai tre soggetti principali del capitalismo, e cioè borghesi (legati al profitto), operai (legati al salario) e *rentiers* (proprietari legati alla rendita tipica dell'*ancien régime*), l'urbanista si pone come “controllore e regolatore” di questi ultimi, a vantaggio della modernizzazione capitalistica guidata dai primi due soggetti.

L'urbanista pubblico si caratterizza per la sua natura ibrida di funzionario, chiamato all'obbedienza nei confronti del potere razionale della sfera politico-amministrativa, e di professionista iscritto ad un albo (albo degli ingegneri o degli architetti, a seconda del percorso di studi), con una propria deontologia professionale e possessore di una conoscenza specialistica appresa nel lungo periodo e che richiede un'autonomia di giudizio ed azione. Tuttavia in Italia il processo di professionalizzazione di questa figura risulta bloccato.

Ciò è dovuto alla particolare natura dello sviluppo industriale italiano e al ruolo centrale del settore edilizio e della rendita fondiaria. Salzano (2004) afferma che l'urbanistica si sviluppa in Italia con l'unità nazionale che è però guidata non da una netta vittoria della borghesia sull'*ancien régime*. Il blocco sociale dominante infatti è formato da una salda alleanza tra *rentiers* (grandi proprietari terrieri) ed imprenditori: l'alleanza tra profitto e rendita ha così impedito ogni tentativo di razionalizzare il capitalismo, ostacolato da una politica orientata sempre a valorizzare la rendita. Così nella fase del decollo industriale la regolazione sociale intensiva viene ritardata assumendo caratteristiche peculiari, differenti da quelle degli altri Paesi più industrializzati. La pianificazione urbana dapprima risulta blanda, concentrata solo al nord, e relativa spesso, anche se non sempre, alla mera definizione di un disegno di massima delle zone di espansione della città. Dopo la seconda guerra mondiale, i piani regolatori svolgono la funzione di definire l'assetto delle vaste zone di espansione e delle infrastrutture, soprattutto per quanto riguarda la viabilità automobilistica.

Nondimeno, un primo tentativo di pianificare le città e regolare l'impatto dello sviluppo economico sul tessuto sociale dei centri abitati si ha con la legge urbanistica n. 1150 del 17 agosto 1942, promossa dalla camera dei fasci e delle corporazioni. Questa legge nasce dal confronto/scontro tra i difensori ad oltranza della proprietà privata dei

terreni e coloro che spingono per una limitazione della stessa per fini di utilità pubblica. Al secondo gruppo appartengono quei soggetti più favorevoli da una parte alla modernizzazione dell'economia capitalistica, dall'altra ad un regime politico che possa avere un maggiore consenso sociale da parte dei ceti popolari ma anche di quei ceti tecnici che vedono le proprie fortune dipendere dalla costruzione delle grandi opere, in una situazione economica difficile. Prima del 1942 in Italia vigevo la legge 2359/1865 sull'espropriazione per pubblica utilità, la quale però non definiva nessuna procedura, istituto, contenuto della pianificazione urbanistica.

## **2.2. Il welfare keynesiano e i tentativi di pianificazione centralizzata in Italia**

Nel periodo tra le due guerre mondiali si afferma definitivamente la grande industria legata all'organizzazione scientifica del lavoro (taylorismo) e alla produzione per economia di scala finalizzata al consumo di massa (fordismo). L'industria diviene il settore centrale dell'economia e il suo sistema organizzativo e culturale si estende a tutta la società. Essa però necessita di una pubblica amministrazione legata allo stesso modello organizzativo burocratico e capace di gestire il meccanismo d'accumulazione del capitale, fondato sulla formazione del profitto nel processo di produzione delle merci materiali e sull'espansione del loro consumo da parte dei lavoratori stessi (fordismo e società industriale). In questo nuovo contesto si sviluppano i programmi di welfare. I welfare state moderni sono il prodotto dello sviluppo dell'economia capitalista e della sua crescente influenza sulle diverse sfere della vita delle persone. Si tratta cioè di sistemi di regolazione sociale sorti per rendere socialmente accettabile il modo di produzione capitalista ed estendere il consenso (e controllo) anche a quei soggetti che risultano essere svantaggiati dalle dinamiche del libero mercato<sup>3</sup>.

Polanyi (1944) parla di riproduzione sociale come insieme delle strategie di vita che la società adotta per sopravvivere e ricavare benessere, e in quest'ottica considera il welfare come adattamento/risposta della società alle forze di mercato, interessate invece a far prevalere la logica di scambio su quelle di reciprocità e di distribuzione. Altri autori (Flora e Heidenheimer 1983, Paci 1989; Ferrera 1993, Mingione 1998), al contrario, hanno dato maggiore enfasi alla capacità del capitalismo non solo di distruggere le relazioni sociali ma anche di controllarle e regolarle, in quanto lo stesso capitalismo va inteso non solo come modo di produzione ma anche come fonte di regolazione per governare (o influenzare) la strategia di vita dei membri di una determinata società.

Ad ogni modo, il welfare state è da considerarsi come quel sistema di regolazione sociale dell'economia privata di mercato sviluppatosi, in Europa come negli Usa, nel periodo tra le due guerre mondiali, e consolidatosi nel secondo dopoguerra con il passaggio dagli Stati di diritto liberale agli Stati di diritto costituzionale (Zagrebel'sky 1992).

Dunque la regolazione sociale intensiva (Mingione 1998) rende ancora più centrale il ruolo dello Stato come soggetto decisore unico, funzionale alla produzione standardizzata e di massa, e produttore di welfare, consistente in un compromesso tra i due soggetti antagonisti, il capitale ed il lavoro, scontratisi duramente nel periodo che intercorre tra le due guerre mondiali. In quest'ottica il welfare state può essere definito

---

<sup>3</sup> Il welfare viene concepito come tecnologia di controllo sulla società da parte di diversi sociologi delle professioni come è il caso della Sarfatti Larson (1998) che nella sua analisi unisce le categorie marxiane a quelle dell'approccio foucaultiano.

come “*un insieme di interventi pubblici connessi al processo di modernizzazione, i quali forniscono protezione sotto forma di assistenza, assicurazione e sicurezza sociale, introducendo fra l'altro specifici diritti sociali nel caso di eventi prestabiliti, nonché specifici doveri di contribuzione finanziaria*” (Ferrera 1993, p. 49). Da tale definizione si evince l'intervento dello Stato come produttore di servizi finalizzati a coprire i rischi derivanti dalle lacerazioni del mercato, sia sotto l'aspetto produttivo (assicurazioni contro infortuni, disoccupazione, etc.), sia sotto l'aspetto riproduttivo (pensioni, assistenza sanitaria, istruzione, politiche abitative, etc.).

Nel trentennio successivo al secondo dopoguerra vi è il consolidamento delle politiche sociali, con la costituzione di veri e propri regimi di welfare in cui lo Stato svolge diverse attività di re-distribuzione ed organizzazione delle risorse prodotte dal sistema economico. Si sviluppano diversi welfare classificabili sulla base del raggio d'azione dello Stato e dei compiti lasciati, invece, alla società, associazioni e famiglie, e al mondo produttivo (welfare liberale, conservatore, socialdemocratico, familista; Paci 1989, Esping-Andersen 2000; Ferrera 1993). Tutti i differenti regimi di welfare di questo periodo, tuttavia, sono guidati dalle politiche economiche di stampo keynesiano orientate alla piena occupazione (piena occupazione maschile: regime di *male breadwinner*) e al sostegno ai consumi dei beni che il fordismo riesce a produrre. È lo Stato ad organizzare ed erogare servizi attraverso un apparato amministrativo basato sull'organizzazione burocratica. In questa fase la relazione tra professionisti e Stato si rimodula, col secondo che tende ad “internalizzare” le professioni nella macchina burocratica e a produrre le nuove figure professionali di cui il sistema necessita per la riproduzione sociale (si pensi alla professionalizzazione del lavoro di cura con l'apertura del mercato del lavoro anche alle donne: è il caso delle maestre della scuola primaria e delle infermiere). Tussij (1979) sottolinea come, proprio in questa fase di espansione economica e di allargamento delle funzioni dello Stato, i professionisti da una parte vedono ampliare le possibilità occupazionali, mentre dall'altra sono soggetti ad un maggiore controllo da parte dei poteri pubblici, con l'integrazione di una buona parte di loro nelle strutture pubbliche.

In questa fase si rafforza per i professionisti la funzione politico-economica di intermediazione, consistente soprattutto nel: a) riprodurre la forza-lavoro e b) costruire una sovrastruttura ideologica e legale per legittimare la struttura economica.

Nel trentennio d'oro di espansione delle politiche keynesiane (1945-1975) gli urbanisti pubblici in Europa giungono a rivestire un ruolo specifico nella costruzione del welfare state e sviluppano un'identità sociale forte legata al welfare keynesiano e all'idea di una pianificazione che va oltre i criteri puramente estetici. L'attività di pianificazione della distribuzione urbana tende a rafforzarsi in questo periodo (Verpraet 2003). Infatti in buona parte dell'Europa centrale e settentrionale la pianificazione pubblica riveste un ruolo centrale nel processo di razionalizzazione del capitalismo, in modo da garantire e rafforzare uno sviluppo economico equilibrato della città e del territorio. Ad esempio si rafforzano le politiche pubbliche abitative funzionali sia ad abbassare il valore dei terreni e degli immobili, e quindi a ridurre i costi di produzione delle imprese, sia a favorire un'elevata mobilità del lavoro, calmierando gli affitti per i lavoratori. Più in generale la pianificazione urbana si allarga all'organizzazione degli spazi sociali e di consumo, integrando ampie fasce sociali nell'economia di mercato in espansione. Col tempo l'attività di urbanista vede alla visione liberale affiancarsi una visione più progressista orientata all'analisi, traduzione e soddisfazione dei bisogni della

società, a partire proprio dal bisogno primario dell'abitazione per le fasce sociali più deboli.

In Italia, invece, la pianificazione pubblica vive molteplici contraddizioni e non si sviluppa pienamente né una visione liberale, né tanto meno una visione progressista.

Il primo tentativo di definire precisamente le procedure della pianificazione pubblica si ha, come detto, con la legge n. 1150 del 17 agosto 1942. Con questa legge si prova a trovare una mediazione tra gli interessi della proprietà terriera ed immobiliare e le esigenze di programmare uno sviluppo economico più razionale, in termini di costi di produzione e di incremento di produttività. Tuttavia lo Stato si orienta poco alla pianificazione urbana centralizzata e pubblica, favorendo le pratiche dei Comuni basate sulla valorizzazione dei terreni tramite la ristrutturazione delle aree centrali e l'espansione edilizia nelle periferie. La classe dominante infatti è formata da una stretta alleanza, invece che contrapposizione, tra i grandi proprietari fondiari e gli industriali, o più in generale gli imprenditori: l'interesse prevalente è quello della valorizzazione immobiliare piuttosto che l'abbassamento dei costi di produzione. Questo orientamento viene rafforzato dalle scelte di politica economica ed industriale dei primi governi, di matrice moderata o conservatrice (i cosiddetti governi centristi). Infatti i governi che si succedono negli anni Cinquanta decidono di puntare sul settore edilizio per difendere gli interessi del blocco sociale di riferimento, formato da grandi e piccoli proprietari, tecnici e liberi professionisti, nonché la massa di lavoratori precari e impoveriti che vivono nelle aree rurali. L'edilizia, date le basse competenze richieste sia agli imprenditori sia ai lavoratori, viene ritenuto il settore più adeguato per lo sviluppo economico di un Paese ancora in larga parte agricolo ed impoverito dal regime fascista come dalla guerra. Si produce così un accordo tra i settori più conservatori, legati ancora all'*ancien régime*, soprattutto al meridione, e i settori della grande industria del nord. Il collante viene costituito proprio dal settore edilizio. Quest'ultimo riesce in quegli anni a svolgere più funzioni: alimenta le migrazioni interne, tiene basso il costo del lavoro, sviluppa il mercato redditizio degli affitti. Si produce un meccanismo di accumulazione che ridistribuisce il reddito a vantaggio delle fasce più ricche.

Nel ventennio 1942-1962 la pianificazione pubblica resta su carta mentre a livello locale si produce una stretta alleanza tra politici, tecnici interni ed esterni alle amministrazioni pubbliche, imprenditori edili e proprietari di fondi (spesso gli ultimi due soggetti coincidono). Il risultato è quello di un incremento dello stock di abitazioni che fa aumentare affitti e valori degli immobili, senza che venga risolto il problema della casa per i lavoratori (soprattutto quelli emigrati al nord) e con l'aggravante di un'espansione edilizia non regolata che moltiplica quei problemi sociali insiti nell'urbanesimo. Si tratta di quell'insieme di problemi che la regolazione sociale intensiva, guidata dalle politiche keynesiane, affronta e risolve nei Paesi del centro e nord Europa. È in quei contesti che la figura dell'urbanista pubblico si sviluppa con la pianificazione centralizzata, mentre in Italia la regolazione sociale intensiva tarda a decollare, con la pianificazione pubblica che viene praticata solo in poche "oasi felici" del centro-nord (ad esempio l'Emilia-Romagna). Tuttavia le professioni tecniche, in particolare architetti, ingegneri e geometri, trovano sbocco proprio nel settore edilizio, che svolge in quegli anni una funzione anche sociale, oltre che economica: la costruzione di una classe media capace di produrre e gestire il consenso a livello locale. Nel secondo dopoguerra con i governi centristi si assiste ad un'ondata edilizia senza precedenti con molti vantaggi per le professioni tecniche che vanno a costituire una robusta classe media, che lavora nel settore edilizio o nella grande industria (Olivetti,

Fiat). Il boom edilizio in Italia così finisce per ostacolare qualsiasi politica della casa e più in generale della pianificazione pubblica, in quanto lo Stato non intende disgiungere il diritto edificatorio dal diritto di proprietà (Salzano 2004).

La situazione cambia negli anni Sessanta, nel momento in cui la grande e media industria italiana raggiunge livelli di concorrenzialità internazionale più elevati. Si apre una nuova fase con l'emergente conflittualità tra i settori industriali più avanzati ed il settore edilizio ed immobiliare. L'industria del nord comincia a sentire il bisogno di razionalizzare l'assetto del territorio per realizzare nuove economie di scala. Si intensifica allo stesso tempo il dualismo economico tra il nord, nel quale la grande industria allenta la propria subordinazione agli interessi fondiari, ed il meridione, dove l'economia si regge sul connubio tra agricoltura (sostenuta dalla spesa pubblica) e settore edilizio. In questo contesto l'attività di pianificazione urbana nel centro-nord si intensifica grazie al fiorire di piani regolatori anche a livello inter-comunale, con lo sviluppo di Uffici di Piano presso le amministrazioni locali. Il mercato del lavoro si modernizza con l'espansione del settore industriale e del terziario, e con una significativa contrazione degli occupati in agricoltura. Si verifica l'espansione delle aree urbane e lo spopolamento delle aree interne e rurali.

Nel 1962 il ministro dei Lavori Pubblici, Fiorentino Sullo, propone una riforma urbanistica improntata su alcuni principi innovativi, quali: l'inquadramento della pianificazione urbanistica all'interno della più ampia programmazione economica nazionale, l'articolazione dei piani urbanistici in diversi livelli, da quello regionale a quello particolareggiato comunale, e soprattutto la ridefinizione del regime proprietario delle aree. Rispetto a quest'ultimo punto, la proposta prevede la proprietà privata soltanto per una parte delle aree edificate, mentre le altre passano gradualmente in proprietà ai Comuni, che cedono ai privati il diritto di superficie per l'utilizzazione previste dai Piani. Si tratta di un tentativo di separare il diritto edificatorio da quello di proprietà, in modo da avviare anche in Italia la pianificazione pubblica e centralizzata, cioè fondata sul controllo pubblico dello sviluppo urbano e sul coordinamento istituzionale da parte dello Stato. Il tentativo fallisce perché le forze sociali legate alla rendita riescono a mobilitare l'opinione pubblica ed i piccoli proprietari contro questo tentativo di razionalizzazione di cui sono fautori industriali, sindacalisti, lavoratori e studenti. Questi soggetti costituiscono quella coalizione sociale che negli anni Sessanta e Settanta si fa portatrice della richiesta di espansione del welfare pubblico. Questi sono gli anni dei governi di centro-sinistra che timidamente avviano, su pressione di questa coalizione, le riforme nell'ambito dell'istruzione, della sanità, della tutela del lavoro dipendente. Tutte riforme che rientrano nella regolazione sociale intensiva di stampo keynesiano.

Dopo il fallimento del disegno di legge di Sullo, si avvia comunque una riforma urbanistica che consiste in un insieme di tentativi di implementare un sistema di pianificazione urbana pienamente pubblica. Con la legge 167/1962 vengono introdotti i Piani per l'edilizia economica e popolare ma ancora più importante è la cosiddetta "legge ponte" n. 765 del 6 agosto 1967. Questa legge cerca di regolare l'attività edilizia ed urbanistica, incentivando la formazione dei piani regolatori generali nei Comuni, colpendo l'abusivismo edilizio, e introducendo i cosiddetti "standard urbanistici", cioè le quantità minime di spazio che ogni Piano deve inderogabilmente riservare all'uso pubblico: con un ritardo di decenni su altri paesi europei, un decreto ministeriale dell'aprile del 1968 stabilisce che ogni cittadino ha diritto ad un minimo di 18 mq di spazio pubblico (Salzano 2004). Si rafforzano così l'idea di pianificare spazi sociali e

L'idea che vi siano dei tecnici, gli urbanisti pubblici, addetti alla progettazione della città e di quell'insieme di servizi orientati alla coesione sociale in un contesto urbano ed industriale difficile. Questa legge si afferma con un ritardo di decenni, dopo che lo sviluppo industriale sregolato ha prodotto diverse lacerazioni sociali, oltre che disastri idrogeologici (emblematici sono gli avvenimenti del 1966: a luglio la frana di Agrigento, a novembre le tragiche alluvioni di Firenze e Venezia).

Negli anni Sessanta e Settanta il crescente ruolo del movimento operaio e sindacale, e del movimento studentesco, spinge per l'affermazione di una visione progressista dell'urbanistica che si unisce alla visione liberale dei settori industriali più avanzati, avversi alla rendita terriera che fa alzare i costi di produzione, ostacola la mobilità dei lavoratori, provoca uno sviluppo non razionale delle infrastrutture e più in generale blocca quel meccanismo di consumo di massa su cui si regge il sistema produttivo fordista.

In questo periodo, emergono le contraddizioni sociali della città industriale italiana e la coalizione pro-welfare e pro-pianificazione riesce ad ottenere pezzi della riforma urbanistica avviata con la legge 765/1962. Nel 1971 (legge 865/1971) viene varata la legge per la casa, attraverso la quale le aree espropriate sono assegnate in concessione oppure in proprietà. Per la prima volta viene affrontata la netta separazione tra proprietà fondiaria ed attività costruttiva, attraverso un meccanismo legislativo che controlla la formazione della rendita fondiaria. Nel febbraio del 1972 viene effettivamente trasferita la potestà legislativa e le funzioni amministrative in materia urbanistica alle Regioni, con lo Stato che mantiene solo la funzione di indirizzo e il potere di intervento su questioni di interesse nazionale. Nel 1977 la cosiddetta legge Bucalossi (legge 10/1977) sancisce il principio della supremazia del pubblico che controlla l'attività edificatoria e la proprietà privata. La pianificazione viene riconosciuta definitivamente come attività di progettazione degli spazi urbani orientata alla tutela dell'interesse pubblico, al quale deve sottostare la proprietà privata: il diritto di proprietà non presuppone necessariamente il diritto di edificazione. Infine, nel 1978, lo stesso anno in cui si introduce definitivamente il sistema sanitario pubblico universalista, vengono varate altre due leggi inerenti all'attività urbanistica: la legge 392/1978 sull'equo canone, volta a calmierare gli affitti, e la legge 457/1978 che prova a razionalizzare e a sviluppare una serie di interventi di recupero sul patrimonio edilizio esistente. Con questa legge si risponde alla nuova esigenza di qualificare il tessuto urbano piuttosto che espanderlo: dal 1973 con la crisi energetica il modello sviluppatista entra in crisi. In realtà il ciclo espansivo del capitalismo finisce in quegli anni, proprio quando in Italia le riforme, con l'estensione del welfare e della pianificazione pubblica, si stanno avviando.

In questi anni, però, la stessa alleanza riformatrice tra capitale e lavoro entra in crisi. Da una parte il movimento sindacale e studentesco resta legato alla visione progressista dell'urbanistica, chiedendo il rafforzamento dei servizi sociali, sostenendo una revisione dell'idea stessa di progresso economico lineare fondato sul consumo di massa, mentre dall'altra gli industriali richiedono un'attività urbanistica gestita dai tecnocrati delle aziende a partecipazione statale, con in testa l'IRI, volta alla ricerca di nuovi mercati e anche di nuove rendite. Sono gli anni della crisi della società industriale ed anche in Italia, nonostante il più breve e frammentato ciclo di regolazione sociale intensivo, la relazione tra Stato, soggetti economici e professioni si ridefinisce ancora. L'ampliamento della partecipazione democratica con il decentramento regionale viene ritardato e più tardi sarà rimodulato dalla nuova regolazione sociale di tipo "frammentato" (Mingione 1998).

### 2.3. La regolazione sociale frammentata e la pianificazione contrattata ed integrata

Agli inizi degli anni Ottanta, il modello produttivo taylor-fordista, basato sulla grande produzione di massa, entra in crisi in un contesto in cui si intrecciano fattori molteplici, dall'aumento dei prezzi delle materie prime alla saturazione dei mercati sempre più competitivi su scala globale. Si produce così un *trade off* tra crescita economica ed espansione dell'occupazione (Esping-Andersen 2000). In questa fase si realizza una vera e propria rivoluzione tecnologica e manageriale, caratterizzata soprattutto dall'introduzione delle nuove tecnologie della microelettronica e dell'informazione e dall'implementazione di nuovi modelli organizzativi.

La relazione tra Stato, soggetti economici e professioni muta, con i soggetti legati al profitto che si alleano, spesso fondendosi, ai soggetti della rendita, in seguito al crescente peso della finanza sull'economia "reale". I governi si caratterizzano per il passaggio dalle politiche economiche di tipo keynesiano a quelle monetariste di stampo neoliberista, funzionali, tra l'altro, al maggiore orientamento delle imprese alla massimizzazione degli obiettivi di breve periodo, con una conseguente separazione della sfera economica dalla responsabilità sociale (Ambrosini e Beccalli 2000).

La regolazione sociale diventa di tipo "frammentato" (Mingione 1998), e si fonda sull'egemonia del paradigma di mercato che comporta l'allentamento del ruolo centrale dello Stato, aggredito da una parte da soggetti locali, dall'altra dalle sempre più importanti organizzazioni sovranazionali. Di qui si avvia un processo di riforma del welfare e più in generale della pubblica amministrazione.

Con la crisi fiscale dello Stato (O'Connor 1977, Offe 1977) per fermare la continua crescita della spesa pubblica i governi, in Italia come altrove, introducono nuove tecniche manageriali per la gestione degli enti pubblici (Kettl 2000).

La logica burocratica viene affiancata dalla nuova logica manageriale che rende più simile il modello amministrativo continentale al modello anglosassone, entrambi comunque in continua, seppur lenta, trasformazione verso un nuovo modello organizzativo: l'obiettivo è abbattere tutti quei fattori che irrigidiscono il rapporto tra le amministrazioni ed i cittadini, provocando un rallentamento della competizione su cui si regge l'economia di mercato. Dunque le amministrazioni provano ad adottare modelli più funzionali al nuovo contesto economico dominato dall'elevata competizione dei mercati globali [par. 2, capitolo secondo].

Questa nuova regolazione sociale di matrice neoliberista sostituisce il welfare state col welfare mix (de Leonardis 1998): lo Stato-nazione da soggetto centrale diviene soggetto collocato in un rete con altri attori, dagli enti locali alle imprese, dai sindacati alle associazioni, per costruire un nuovo patto tra pubblico e privato (Rolando 2001), finalizzato a trovare le risorse e le competenze adatte alla soluzione di un problema collettivo. Le istituzioni pubbliche mantengono un potere di regolazione delegando eventualmente la gestione e l'erogazione dei servizi anche a soggetti terzi (Paci 2005). Il welfare mix si fonda così sulla *partnership* tra differenti soggetti per l'implementazione di politiche "attive", cioè di politiche non più basate sull'assistere i cittadini ma sul metterli in condizione di integrarsi socialmente nell'economia di mercato. L'ideologia di fondo è quella neoliberista che crede possibile l'implementazione di politiche pubbliche con un gioco a somma maggiore di zero, visione che presuppone la definitiva messa in discussione di ogni logica redistributiva.

Con la “mercattizzazione” del welfare, la funzione di regolazione sociale dello Stato subisce importanti cambiamenti e si assiste ad un processo inverso a quello della fase intensiva keynesiana. Dall’internalizzazione delle professioni nella pubblica amministrazione si passa all’esternalizzazione delle attività amministrative alle nuove società di servizio [par. 2.1., capitolo primo]. Questo processo da una parte apre nuovi mercati professionali, dall’altra mette in crisi il professionalismo classico fondato su un rapporto privilegiato tra professioni e Stato: entra in crisi la delega dello Stato di responsabilità pubbliche alle professioni attraverso il canale degli ordini professionali (Speranza 1991). Infatti sorgono nuove professioni che chiedono l’apertura dei mercati professionali protetti e che agiscono secondo logiche di clan più simili all’associazionismo del mondo professionale anglosassone (Giannini 2003).

Il passaggio dalla regolazione sociale intensiva a quella frammentata comporta un ripensamento della pianificazione urbanistica centralizzata. Anche se con differenze importanti, questo ripensamento coinvolge buona parte dei Paesi europei. In Italia assume, però, delle caratteristiche peculiari dovute sia alla scarsa implementazione, negli anni precedenti, di una vera e propria pianificazione urbanistica pubblica sia ad una crisi fiscale che si rivela di elevate proporzioni. L’adozione di politiche economiche monetariste e l’accentramento dei poteri agli esecutivi danno vita ad un nuovo sistema pubblico di matrice manageriale e neoliberale. Si tratta, ovviamente, di un percorso lento e non lineare, tuttavia la dismissione del sistema welfaristico keynesiano e del ruolo centrale dello Stato regolatore viene ritenuta una priorità da politici ed imprenditori. La parola d’ordine diventa de-regolamentazione e si prova, attraverso lo strumento dei condoni e della privatizzazione delle proprietà immobiliare dello Stato, ad appianare il debito pubblico contratto negli anni di espansione del welfare.

Anche la pianificazione viene coinvolta dalla trasformazione del welfare e dalla visione neoliberista basata sulla logica del consumerismo (Freidson 2002). Secondo questa visione la società civile deve essere libera di esprimersi e l’agire degli attori economici non deve essere regolato ma favorito dai poteri pubblici con uno sviluppo “bottom up”, dal basso. Di conseguenza gli unici controllori dell’interesse pubblico devono essere i consumatori, pronti a mettere in discussione la mediazione istituzionale e dunque le stesse strutture professionali, da sempre delegate dallo Stato all’intermediazione tra politica e società [par. 2.3., capitolo secondo]. Questa nuova visione che accompagna la riforma della pubblica amministrazione e del welfare, e quindi la stessa attività di pianificazione pubblica, deriva dalla trasformazione economica di cui sopra: con un sistema economico profondamente mutato i settori più innovativi del terziario e la finanza prendono il sopravvento sulla produzione industriale, e le nuove forze economiche legate a questi settori entrano a far parte della classe dominante. In Italia, gli industriali, mai separati totalmente dal mondo della rendita, si alleano con i nuovi imprenditori del terziario avanzato, in un contesto economico dove profitti e rendita finanziaria si fondono. Di qui si assiste alla crisi definitiva della coalizione sociale pro-welfare e pro-pianificazione. Gli anni Ottanta e Novanta sono gli anni della deroga, del ritorno alle politiche emergenziali rispetto ai disastri di natura geologica (si pensi al terremoto del 1980 in Irpinia o alla più recente vicenda di Sarno), dell’accettazione dell’abusivismo e del suo declassamento, in sostanza, da reato a contravvenzione.

Nasce così quella che viene definita “urbanistica contrattata” o negoziata: “essa è la sostituzione, a un sistema di regole valide erga omnes, definite dagli strumenti della pianificazione urbanistica, della contrattazione diretta delle operazioni di

*trasformazione urbana tra i soggetti che hanno il potere di decidere*”(Salzano 2004, p. 195). In poche parole, il potere di decidere sull’assetto del territorio spetta formalmente a Comune, Provincia o Regione (a seconda del livello di pianificazione) però i privati, ed in particolare i proprietari immobiliari, possono contrattare le scelte urbanistiche con i rappresentanti degli enti. La pressione diretta degli immobilieri diviene pratica istituzionale, con un riconoscimento della supremazia della proprietà immobiliare sul diritto edificatorio e del suo potere di definire l’interesse generale. Va subito precisato che si tratta di un solo aspetto della pianificazione contrattata o negoziata, ma tuttavia essa è indicatore dell’indebolimento del controllo pubblico e dell’alleanza “post-industriale” tra rendita e profitto.

Si assiste così alla de-regolamentazione dell’agire economico, con la corsa alla privatizzazione di alcuni servizi pubblici, e all’affermazione del principio di sussidiarietà orizzontale (ciò che può fare un privato non deve essere fatto dall’attore pubblico) e del principio di sussidiarietà verticale (devoluzione delle funzioni amministrative e della potestà legislativa all’ente pubblico più vicino al cittadino). In funzione del primo principio vengono varate leggi come la 560/1993, che avvia la liquidazione del patrimonio di edilizia economica e popolare per ripianare i debiti degli IACP (Istituti Autonomi Case Popolari), mentre in funzione del secondo principio viene varato il decreto 112/1998 (decreto Bassanini) col quale si scioglie il Cer, lo strumento nazionale di promozione delle politiche abitative, e si attribuisce alle Regioni ogni potestà in materia di politica per la casa.

In realtà, per quanto riguarda la sussidiarietà orizzontale, con le dismissioni del patrimonio pubblico si sviluppa un redditizio mercato immobiliare, mentre si prova ad arginare gli effetti negativi della valorizzazione della rendita sul mercato degli affitti attraverso incentivi fiscali ai proprietari che praticano prezzi bassi: tuttavia la politica della casa (col canale del doppio mercato per gli affitti: quello libero e quello agevolato), così come la pianificazione di servizi pubblici gestiti in partnership con i privati, rientra in un più ampio quadro di riduzione drastica della spesa pubblica per i servizi sociali.

Per quanto riguarda la sussidiarietà verticale, con la legge 142/1990 si definiscono i tre livelli della pianificazione: pianificazione regionale, provinciale e comunale. Questo comporta in un primo momento un problema di coordinamento tra i diversi livelli istituzionali, con il passaggio dall’approvazione al controllo di conformità dell’ente sovraordinato: la Regione dà degli indirizzi sulla pianificazione col PTR (Piano Territoriale Regionale) e controlla il PTCP (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale), redatto dalla Provincia che fa a sua volta il controllo di conformità sui PRG (Piano Regolatore Generale) dei Comuni.

Con la fine degli anni Novanta ed i primi anni del Duemila le nuove leggi urbanistiche regionali finiscono per conferire maggiore potere agli enti locali, con un crescente ruolo nella pianificazione da parte delle Province, e con uno snellimento del controllo gerarchico tra gli enti. Ogni livello di governo esprime interessi sul territorio mediante un atto di pianificazione, dove l’ente subordinato può chiedere anche una revisione della pianificazione dell’ente sovraordinato.

Con la legge 340/2000 viene introdotto lo strumento della conferenza di servizio, attraverso la quale le pubbliche amministrazioni coinvolte nello stesso progetto o programma si riuniscono per discutere assieme una soluzione comune. Questo strumento si unisce allo strumento dell’accordo di programma (introdotto in precedenza

con la legge 64/1986) basato sulla negoziazione tra le parti coinvolte da un determinato atto amministrativo.

La pianificazione contrattata si inserisce così nelle pratiche più ampie di “*governance*”: l’autorità pubblica non definisce dall’alto regole cogenti in ragione di una specifica definizione di interesse pubblico (*government*), ma favorisce procedimenti di partecipazione e negoziazione, che tendono ad allargare il consenso sulle scelte attraverso il coinvolgimento nelle decisioni di attori pubblici e privati (Bobbio 1996).

La partnership tra pubblico e privato si concretizza però di fatto in una partecipazione asimmetrica tra i soggetti, con gli interessi economici più forti che tendono a prevalere.

La funzione di controllo della rendita oggi viene ridefinita dinanzi ad un mutamento delle pubbliche amministrazioni che danno maggiore spazio a relazioni orizzontali di co-programmazione tra gli enti pubblici e i soggetti privati, a partire dalle forze economiche più interessate alla “progettazione” urbana, si pensi alle imprese edili o ai proprietari di immobili. Con le amministrazioni a rete (Fedele 2002) si allarga la partecipazione dei privati nella attività di regolazione sociale e allo stesso tempo viene meno la posizione sovraordinata della burocrazia pubblica (Rolando 2001)<sup>4</sup>. In questo modo la funzione di regolazione della rendita a vantaggio sia degli investimenti produttivi sia di obiettivi di giustizia sociale subisce un mutamento profondo, che finisce per incidere su pratiche ed identità professionale degli urbanisti pubblici.

E tuttavia è proprio questo aspetto a rendere più complessa la pianificazione urbanistica oggi. Infatti, al paradigma del mercato negli ultimi due decenni si contrappongono nuovi modi di intendere il rapporto tra amministrazione pubblica e società che prendono le distanze dalla visione dominante e “sviluppista”, ritenuta obsoleta.

Queste nuove visioni prendono spunto dalla consapevolezza degli effetti drammatici della crisi energetica ed ambientale e dei gravi problemi prodotti dall’assenza di un controllo pubblico sull’agire degli attori economici. Nel campo dell’urbanistica, specificatamente, si sviluppa l’approccio territorialista che considera l’ambiente come prodotto storico-sociale limitato e non come fattore di produzione.

La crisi della società industriale dunque produce un mutamento più complesso: da una parte vi è l’affermazione del paradigma del mercato, fondato sulla logica manageriale e la visione neoliberista, mentre dall’altra si dà vita ad una contrapposizione alle scelte di politica neoliberista. Questa contrapposizione viene portata avanti da soggetti eterogenei, da alcuni urbanisti pubblici – minacciati dall’eventuale scivolamento della pianificazione urbana e territoriale da progettazione del futuro del territorio a mera contrattazione dello status quo – ai movimenti ecologisti,

---

<sup>4</sup> Un esempio paradigmatico del nuovo modo di intendere il rapporto tra poteri pubblici e soggetti privati è la cosiddetta Legge Lupi, approvata in prima lettura dalla Camera dei deputati nel 2005: all’articolo 5, comma 4, la legge recita così “*le funzioni amministrative sono esercitate in maniera semplificata, prioritariamente mediante l’adozione di atti negoziali in luogo di atti autoritativi, e attraverso forme di coordinamento fra i soggetti pubblici, nonché, ai sensi dell’articolo 8, comma 7, tra questi e i cittadini, ai quali va riconosciuto comunque il diritto di partecipazione ai procedimenti di formazione degli atti*”. L’articolo 8, comma 7, quindi precisa che “*gli enti competenti alla pianificazione possono concludere accordi con i soggetti privati*”, non con i cittadini, “*per la formazione degli atti di pianificazione*”. Anche se con posizioni non così marcatamente liberiste (e a favore dei proprietari immobiliari) le differenti leggi regionali in materia urbanistica si ispirano ad una riorganizzazione dell’amministrazione pubblica, volta a ridefinire il rapporto tra poteri pubblici e poteri privati, con la dimensione autoritativa e di controllo che risulta molto affievolita [qui, par. 4.1.].

dai movimenti di contestazione al neoliberismo alle comunità locali, che chiedono una partecipazione anche di interessi diversi da quelli finanziari nelle decisioni relative alla costruzione di opere di pubblica utilità (come le infrastrutture per i treni ad alta velocità o gli inceneritori).

Si produce così una contraddizione nella società post-industriale tra forze sociali favorevoli alla visione neoliberale, fondata sull'accentramento delle decisioni, portate avanti dagli esecutivi degli enti elettivi e dai poteri economici forti, e forze sociali che chiedono una partecipazione di tutti gli interessi, in nome di un'idea di sviluppo differente da quella "produttivista" dominante.

Questo scontro finisce per dar vita ad una riforma dell'urbanistica, ancora in atto, dai caratteri contraddittori: da una parte si sancisce la contrattazione con i poteri forti, dall'altra vi è il tentativo di costruire strutture pubbliche come gli Uffici di Piano, per affiancare al modello dello sviluppo economico *bottom up* strumenti capaci di soddisfare le esigenze di programmazione economica, di cui la società frammentata post-industriale necessita. Di qui, gli urbanisti pubblici da una parte devono prendere in considerazione un nuovo contesto dove lo sviluppo economico dei territori dipende dalla loro capacità di competere sul mercato internazionale, anche in termini di attrattività di capitali, sempre più legati alla speculazione finanziaria, dall'altra devono prendere in considerazione le esigenze di uno sviluppo "sostenibile", "compatibile" con le dinamiche sociali ed ambientali.

Infatti, negli ultimi anni si assiste all'introduzione nell'attività di pianificazione della valutazione d'impatto ambientale e della valutazione ambientale strategica: vengono varate leggi come la 431/1985, che introduce i vincoli di tutela paesaggistica per i piani dei diversi livelli, e la legge quadro 394/1991 sulle aree protette. La pianificazione finisce così per complicarsi con la proliferazione dei piani (piani ordinari, piani specialistici, etc.) e con il moltiplicarsi degli attori e dei paradigmi teorici di riferimento, spesso legati a valori ed interessi contrapposti.

### **3. La professione di urbanista pubblico: un percorso incompiuto e frammentato**

Si è visto come l'urbanistica pubblica sia sorta e si sia sviluppata come attività amministrativa funzionale alla regolazione sociale dello Stato che è giunto ad accentrare il potere con l'affermazione del sistema economico capitalistico. Il contesto istituzionale della pianificazione urbanistica è risultato instabile e particolarmente dipendente dal mutamento della relazione tra Stato, mercato e professioni. Questa instabilità è dipesa, e dipende tuttora, dalla natura ibrida dell'urbanista pubblico, a metà strada tra il burocrate ed il professionista.

In Italia, gli urbanisti pubblici, come molti dei professionisti impiegati dallo Stato, sono stati molto più dipendenti e passivi rispetto al processo di modernizzazione ed al mutamento del sistema di regolazione sociale.

In generale, sociologi come Glazer pongono questa figura tra le professioni "minori" (Schön 1993). Questa definizione cambia di senso a seconda dell'approccio sociologico allo studio delle professioni [*par. 3, capitolo primo*], comunque in linea di massima essa è attribuita a quelle professioni fondate su un sapere specialistico codificato non da chi esercita *tout court* la professione ma dall'accademia. È questo il caso dell'urbanistica pubblica finora legata più al mondo accademico che a quello libero professionale: spesso l'urbanistica in Italia ha visto una scissione tra la dimensione teorica ed applicativa, ad appannaggio di una élite, per lo più legata al mondo accademico, e la

dimensione amministrativa inerente al controllo della pubblica amministrazione. Tra le due dimensioni si sono comunque prodotti degli “interstizi” dove agiscono architetti (ed ingegneri), liberi professionisti, che quando assumono l’incarico di redigere un piano urbanistico svolgono questa attività come secondaria rispetto alla pianificazione architettonica a cui sono maggiormente dediti. In sintesi, l’urbanistica pubblica riguarda quei tecnici che lavorano come dipendenti negli uffici di urbanistica degli enti pubblici e quei professionisti che lavorano come consulenti specializzati in materia.

Gli urbanisti pubblici costituiscono un gruppo professionale frammentato ed in parte “incompiuto”. Sono soprattutto i mutamenti degli ultimi decenni a risultare interessanti: sembra che il destino degli urbanisti pubblici dipenda anche dal più generale e radicale mutamento del lavoro e del professionalismo. Per comprendere questo fenomeno è utile dunque ripercorrere l’evoluzione di questa professione, soprattutto per quanto riguarda il contesto italiano.

Questa figura rientra nel più ampio gruppo delle professioni tecniche, la cui origine è in realtà molto antica. Già in epoca romana vi è la bipartizione tra gli architetti, addetti alla costruzione di ponti, monumenti, fortificazioni, ed i *mensores* ossia i geometri, addetti alla misurazione della proprietà fondiaria, alla registrazione dei fondi e al controllo sugli abusi edilizi. Poi, la figura dell’*ingenierius*, ossia di colui che non solo costruisce macchine ma le sa anche inventare, grazie al suo *ingegno*, inizia a prevalere nel XIII secolo. Nel Medioevo ingegneri ed architetti sono dipendenti delle grandi signorie dopo essersi formati presso le botteghe dei vecchi maestri. Con Lorenzo il Magnifico viene istituita a Firenze l’Accademia del disegno (1563).

Tra il Rinascimento e l’Illuminismo vi è la differenziazione tra la professione di architetto e la professione di ingegnere con lo sviluppo di apposite accademie: viene riconosciuta una funzione più socio-culturale agli architetti e una funzione più tecnico-applicativa agli ingegneri (questi ultimi si esprimono soprattutto nel genio militare e civile).

Queste professioni vengono integrate ed inserite nelle élites pre-capitalistiche degli stati italiani e dei loro apparati amministrativi. Alla fine del Settecento il passaggio da un contesto agrario-aristocratico ad uno urbano-borghese rafforza queste professioni. Poi con lo sviluppo industriale, durante il periodo napoleonico, viene sancita la supremazia degli ingegneri come professionisti scientifici di contro agli architetti considerati più come “professionisti-artisti”. Queste professioni giungono presto a formare una tecnocrazia professionale legata allo Stato, essendo funzionali al sistema ideologico-amministrativo del nuovo assetto politico, e ad essere integrati e sostenuti dalla nascente borghesia industriale.

Un ruolo importante viene svolto dallo sviluppo industriale, infatti col passaggio dal contesto rurale a quello urbano si allarga il mercato professionale di architetti ed ingegneri: si va dall’impiego nella grande industria al lavoro nel settore edile, dalle perizie nel settore agricolo allo sviluppo dell’attività pubblica della regolamentazione urbana. Quindi, con lo Stato unitario in questa ampia area della “costruzione e progettazione” si assiste ad un processo di professionalizzazione di architetti ed ingegneri (ma anche di geometri, periti agronomi, etc.) attraverso un quadro normativo tutelato. Questa tutela è derivata dal connubio tra i poteri pubblici ed il sistema degli ordini professionali (Bugarini 1987).

Con lo Stato unitario, infatti, il processo di professionalizzazione si concentra sulla realizzazione di un quadro normativo tutelato dai poteri pubblici e sulla elaborazione di codici deontologici. È nella seconda metà del XIX secolo che lo Stato prova a

razionalizzare le professioni tecniche (legge Casati del 1859) intervenendo sul conflitto tra le scuole di applicazione (produttrici di ingegneri e pochi architetti) e le accademie di Belle Arti (a cui si iscrivono aspiranti architetti). Con lo sviluppo industriale gli ingegneri hanno la meglio e svolgono un ruolo determinante nel nord Italia nella realizzazione delle infrastrutture e delle bonifiche necessarie per lo sviluppo agro-industriale dell'area. Col protezionismo e lo sviluppo industriale (1880-1920) si assiste al decollo industriale, che fa espandere la tecnocrazia degli ingegneri e dei periti agronomi provenienti dalla media e medio-alta borghesia. Vi è dunque l'ascesa sociale degli ingegneri con l'introduzione dello *scientific management* degli anni Venti, mentre geometri ed architetti sono in crisi. Nel 1919 questi ultimi corrono ai ripari con l'istituzione della Scuola Superiore di Architettura, che a sessanta anni dalla creazione dei politecnici prova a segnare una separazione netta tra la formazione degli architetti e quella degli ingegneri. Dunque, nel 1923 ingegneri ed architetti, già organizzati in federazione nazionale tra associazioni settoriali, costituiscono l'Ordine degli ingegneri e degli architetti. Nel 1929 anche i geometri danno vita ad un Collegio nazionale. In quegli anni, però, la politica economica iperliberista del primo fascismo porta al declino industriale del Paese, che colpisce un po' tutte le figure tecniche. Dunque il regime adotta una politica protezionista, provando a guadagnare il consenso dei tecnici attraverso un sistema clientelare che dà vita ad un'amministrazione pubblica ipertrofica, fatta di miriadi di enti parastatali. Durante il ventennio fascista la situazione delle professioni tecniche si frammenta ulteriormente: con la riforma universitaria Gentile si blocca la già bassa mobilità sociale, con una netta separazione tra professionisti provenienti dalla classe media e tecnici provenienti dalla piccola borghesia e dalla classe operaia, ma allo stesso tempo la base cognitiva tra le tre principali professioni tecniche (architetti, ingegneri, geometri) resta in parte simile e su molte attività non vi è una chiara separazione normativa delle giurisdizioni. In un clima di forte restrizione della libertà di espressione molti architetti si trovano in difficoltà, soprattutto per la loro avversione allo sventramento dei centri storici operato dal regime fascista. Tuttavia, nel 1930 nasce l'INU, l'Istituto Nazionale di Urbanistica. I promotori si propongono lo studio dei problemi tecnici, economici e sociali, relativi allo sviluppo dei centri urbani. Si tratta di un'organizzazione di élite che non prende le distanze dal fascismo e viene influenzata dalla logica corporativa del regime (Salzano 2004). L'INU costituisce il tentativo di dar vita definitivamente all'urbanistica pubblica in Italia e al relativo gruppo professionale. Esso spinge per la redazione ed il varo di una legge nazionale di settore che arriva nel 1942 (legge 1150/1942). Nel 1943, con decreto regio, l'INU viene riconosciuto come "istituto di alta cultura", e da quel momento si intensifica la sua relazione di consulenza professionale alle pubbliche amministrazioni, così come quella di organo di pressione sui poteri pubblici per ottenere una legislazione favorevole all'urbanistica pubblica: questo ruolo si rafforza con il secondo dopoguerra, ma comunque già negli ultimi anni del fascismo l'istituto avanza una proposta che prevede l'esproprio preventivo delle aree urbane ed un sistema di pagamento, per le aree non urbanizzate, che limiti la valorizzazione della rendita. L'obiettivo è colmare il ritardo dell'Italia rispetto al resto d'Europa nella pianificazione urbanistica, e produrre quindi un mercato professionale per gli urbanisti pubblici differente da quello delle altre professioni tecniche.

Col secondo dopoguerra e con i governi centristi si assiste a quell'ondata edilizia – di cui si è parlato prima – che si inserisce nel più ampio contesto economico, caratterizzato dal ritardo del Paese nel passaggio definitivo dalla regolazione sociale estensiva a quella

intensiva. Dunque, da una parte vi è la coalizione sociale dei soggetti legati agli interessi di un capitalismo agrario ed arretrato, dall'altra la coalizione sociale dei soggetti interessati allo sviluppo industriale (industriali dei settori innovativi e sindacati dei lavoratori). Le professioni tecniche si muovono tra le due coalizioni, e spesso si producono contrasti tra gli interessi degli urbanisti pubblici legati alla seconda coalizione, pro-pianificazione, e gli interessi di quei tecnici che invece traggono vantaggio dalla speculazione edilizia sostenuta dalla prima coalizione.

Il periodo 1942-1962 vede una maggiore alleanza dello Stato con i soggetti della prima coalizione e il percorso formativo, col relativo mercato professionale, degli urbanisti pubblici risulta frammentato e debole. In questo periodo la circolare del Ministero dei lavori pubblici n. 2495 del 7 luglio 1957 (che fa riferimento alla legge urbanistica del 1942) stabilisce in una certa misura che gli elaborati di progetto in materia urbanistica devono essere debitamente firmati da un ingegnere o da un architetto. Va sottolineato come tuttavia nella legge urbanistica non è immediatamente rinvenibile l'individuazione di una figura professionale definita. Solo indirettamente si può desumere che il progettista incaricato sia un architetto o un ingegnere. Quindi la professione di urbanista trova difficoltà a costruirsi un canale formativo chiaro e autonomo. Tentativi in questa direzione vengono fatti in quegli anni ma rappresentano "pezzi" di un percorso che resta frammentato ed eterogeneo. Gli anni Settanta segnano il definitivo passaggio al sistema di regolazione sociale intensivo, ma paradossalmente ciò avviene proprio quando la società industriale entra in crisi. Intanto la riforma urbanistica viene bloccata anche dalle sentenze della corte costituzionale, con l'aiuto oggettivo di una certa timidezza degli impianti legislativi in materia<sup>5</sup>.

Con il Dpr 14 ottobre 1970, n. 1009, viene istituita la Laurea in *Urbanistica*, denominazione successivamente modificata in *Pianificazione territoriale ed urbanistica*, col Dpr 9 settembre 1982 n. 806.

In quegli anni la scarsa separazione delle competenze produce conflitti tra ingegneri, architetti, geometri, e tra i primi laureati in urbanistica. In particolare, l'assenza di liste speciali di liberi professionisti con l'egemonia di professionisti part-time, ossia di soggetti con impiego parziale e stabile presso grandi organizzazioni, private ma soprattutto pubbliche, e poi impegnati in vari progetti come lavoratori autonomi, produce un'ingiustizia fiscale. L'elevato lavoro nero e l'assenteismo presso le pubbliche amministrazioni danno vita ad un sistema di distribuzione delle risorse e del lavoro fortemente ineguale a svantaggio delle leve più giovani, intenzionate a fare una scelta precisa tra la libera professione e quella di professionista/dipendente pubblico, e tra la professione di urbanista pubblico e quella di architetto o di ingegnere civile.

Con la liberalizzazione dell'accesso universitario negli anni Settanta si assiste all'aumento del numero dei laureati, alla maggiore differenziazione interna per specializzazione ed estrazione sociale, e all'intensificarsi della disoccupazione, ora di natura anche "intellettuale". Con la crisi fiscale dello Stato e l'inflazione molti professionisti vedono la propria situazione lavorativa divenire più precaria, o perché in competizione in un mercato più incerto, che mette in crisi la tradizionale protezione riservata alle professioni, o perché integrati totalmente presso grandi organizzazioni, pubbliche o private, con una condizione socio-economica molto simile a quella degli impiegati. Dagli anni Ottanta in poi entra in crisi l'omogeneità sociale dei professionisti, con un'ulteriore divaricazione tra professionisti con studi autonomi, professionisti alle

---

<sup>5</sup> In particolare le sentenze n. 22 del 1965, n. 55 del 1968 e n. 5 del 1980 (Salzano 2004).

dipendenze di organizzazioni, nuovi professionisti alla ricerca di posizioni di monopolio in nuovi mercati o nelle organizzazioni.

Con la regolazione frammentata, come detto in precedenza, la pianificazione urbana da una parte si arricchisce di nuovi contenuti inerenti alle politiche del lavoro, allo sviluppo locale e alla tutela dell'ambiente e del territorio, dall'altra viene minacciata dall'allentamento dell'idea stessa di pianificazione e dalla supremazia degli interessi immediati della rendita su una gestione razionale del territorio di lungo periodo. Gli urbanisti pubblici così spingono per l'affermazione delle pratiche di pianificazione territoriale nelle strutture pubbliche in nome dell'interesse generale. L'INU, che per tutti gli anni Sessanta prova a dar vita ad un codice dell'Urbanistica, continua negli anni Novanta a svolgere la funzione di consulente normativo degli organi legislativi in materia urbanistica e a promuovere lo studio dei relativi temi.

Con il decreto del Ministero dell'Università e della ricerca scientifica del 19 luglio 1993, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 261 del 6 novembre 1993, oltre a mutare la denominazione in Laurea in *Pianificazione territoriale, urbanistica ed ambientale*, è organicamente e dettagliatamente descritto l'ambito di attività del laureato in tale disciplina, il quale opera nel settore pubblico e privato. Tale attività consiste nell'analisi del territorio, nella redazione di Piani territoriali e urbanistici, nella redazione di strumenti di programmazione settoriale, nonché nella valutazione d'impatto ambientale degli stessi. Infine col Dpr 328/2001, relativo al disciplinamento delle attività professionali, vengono ridefiniti i singoli albi professionali, tenendo conto anche della riforma dei corsi di laurea universitari (introduzione della bipartizione in laurea breve e in laurea specialistica). In particolare l'Ordine degli architetti diviene "Ordine degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori", consacrando l'idea della pianificazione territoriale ed urbana come attività professionale. Tuttavia la diatriba sull'esclusività della giurisdizione tra architetti e laureati in urbanistica non si spegne e resta tuttora in piedi, con gli ingegneri nel settore civile ed ambientale che possono rivendicare le stesse competenze in materia urbanistica sulla base di quanto definito dallo stesso Dpr 328/2001.

Questo percorso frammentato viene ulteriormente complicato dalla riforma amministrativa che decentra la pianificazione, accentra il potere nelle mani della nuova dirigenza pubblica e favorisce le esternalizzazioni a consulenti privati, spesso appartenenti ai grandi studi professionali. Più in generale, l'innovazione tecnologica e manageriale che si realizza nelle stesse amministrazioni pubbliche, negli anni Novanta soprattutto, finisce per approfondire la crisi sull'esclusività della giurisdizione, con il coinvolgimento nella pianificazione territoriale di altri gruppi professionali come economisti, geologi, sociologi, periti agrari.

Nel contesto socio-economico post-industriale, dove la logica di mercato diventa onnipervasiva, le trasformazioni del lavoro comportano tre fenomeni derivanti soprattutto dall'innovazione tecnico-manageriale, quali:

- ulteriore divisione e frammentazione del lavoro (specializzazione e suddivisione interna alle occupazioni);
- ricomposizione del lavoro (integrazione delle attività);
- scomposizione del lavoro (nascita di nuove occupazioni che minacciano l'esclusività della giurisprudenza di molte professioni tradizionali).

L'utilizzo delle nuove tecnologie, e la conseguente rottura dei monopoli conoscitivi delle professioni tradizionali, il progressivo aumento del tasso di istruzione della popolazione, lo sviluppo di nuove occupazioni sorte grazie al progresso tecnologico, costituiscono tutti fattori che danno vita ad una maggiore conflittualità tra le professioni, comunque costrette dall'integrazione dei compiti a cooperare per erogare i servizi di loro competenza. Nel settore della pianificazione territoriale tutti questi fenomeni sono ben presenti<sup>6</sup>.

La frammentazione e la ricomposizione delle professioni addette alla pianificazione sembrano dar vita ad una nuova figura come quella del progettista/pianificatore che si distingue da quella dell'urbanista controllore. Questo fatto sembra rientrare nel più ampio mutamento della struttura occupazionale, soprattutto per quanto riguarda le attività della classe di servizio, ossia per quelle attività che la sociologia del lavoro tradizionale definisce attività di intermediazione tipica dei colletti bianchi (Wright Mills 1966). Le attività di intermediazione si sono espanse e differenziate in seguito all'intensificazione degli scambi delle merci e alla necessità di innovare i prodotti, provocando un'ulteriore frammentazione della classe di servizio (Carbonaro 1979; Paci 1991).

#### **4. I soggetti studiati ed il loro contesto d'azione: gli urbanisti pubblici a Napoli**

Per lo studio empirico del gruppo professionale degli urbanisti pubblici è stato necessario fare una serie di scelte. Innanzitutto si è scelto di studiare quelle professioni che risultano, sia nella pratica sia *ope legis*, predominanti nell'attività di pianificazione territoriale ed urbanistica. Di qui la scelta di prendere in considerazione architetti ed ingegneri impiegati negli uffici pubblici [*par. 4, capitolo primo*].

La seconda scelta ha riguardato il livello istituzionale. Sulla base delle considerazioni precedenti sull'evoluzione della pianificazione, si è ritenuto opportuno indagare tutti e tre i livelli dell'attuale pianificazione integrata e negoziata: livello regionale, livello provinciale e livello comunale. Per ogni ente è stata fatta una cernita scegliendo quei servizi che si occupano specificatamente di attività inerenti alla pianificazione territoriale. I servizi sono quelli dell'area urbanistica dei tre livelli istituzionali, e, per quanto riguarda il livello regionale, è stato preso in considerazione anche il nuovo settore di Monitoraggio e Controllo degli Accordi di Programma.

Infine, la terza e ultima scelta è consistita nel concentrare l'analisi sulla sola realtà napoletana, come esempio tipico di una grande realtà metropolitana del meridione.

---

<sup>6</sup> Oggi, ingegneri ed architetti sono dinanzi a grandi mutamenti che riguardano sia l'innovazione tecnologica ed organizzativa delle imprese e degli enti in cui lavorano, sia la crescente liberalizzazione dei mercati professionali su scala europea ed internazionale. Dinanzi a questa situazione lo stesso sistema degli ordini, ritenuto obsoleto da molte forze sociali e da una parte dello stesso mondo professionale, sembra essere in crisi. Inoltre va detto che questi professionisti devono essere oggi in grado di competere su molteplici aspetti (conoscenza delle lingue, sviluppo di nuove tecnologie, capacità organizzative, imprenditoriali e finanziarie) con i loro colleghi europei. A tale proposito sembra che la direzione sia quella di un processo di mercatizzazione della professione, con la nascita di grandi studi associati che renderanno marginali la tradizionale figura del professionista-lavoratore autonomo. Inoltre, potrebbe aumentare in futuro la quota di professionisti posti alle dipendenze di organizzazioni legate a criteri economico-finanziari piuttosto che al sapere tecnico-scientifico di riferimento. Gli scenari futuri possono essere tanti, al momento va registrato, per quanto riguarda l'Italia, un incremento degli iscritti e dei laureati alle facoltà di ingegneria ed architettura rispetto ad un mercato del lavoro che risente di un sistema produttivo in forti difficoltà (*Cfr. Il mercato dei servizi di ingegneria. Anno 2004*, rapporto annuale del CNI pubblicato in [www.centrostudicni.it](http://www.centrostudicni.it)).

Questo contesto è interessante perché in esso la pianificazione integrata incontra molteplici difficoltà, data la scarsa tradizione pianificatoria italiana ed in particolare meridionale, ma è allo stesso tempo investita dal tentativo degli enti locali, ed in particolare del Comune di Napoli, di impegnarsi direttamente, facendo leva sulla riforma amministrativa, nell'attività di pianificazione territoriale, dopo che per tanti anni si è fatto ricorso a professionisti esterni.

L'unità di analisi della ricerca empirica è costituita così dai circa cinquanta dipendenti pubblici dei tre livelli istituzionali occupati direttamente nella pianificazione territoriale.

Si tratta cioè di funzionari (o istruttori) tecnici che lavorano al controllo di conformità dei progetti di pianificazione territoriale, alla redazione dei relativi piani urbanistici e territoriali, settoriali o generali, di competenza dell'ente, e alla mediazione con gli altri attori (soggetti pubblici o privati) coinvolti direttamente o indirettamente nella pianificazione.

Questi soggetti sono inquadrati, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, come dipendenti pubblici, dunque non si tratta né di liberi professionisti né di collaboratori/consulenti esterni. L'intento è infatti quello di studiare la professione dell'urbanista che lavora come dipendente della pubblica amministrazione.

L'indagine è stata condotta ricorrendo a differenti tecniche e a diverse fonti [*par. 4., capitolo secondo*]. Quindi, per comprendere il contesto organizzativo in cui agiscono questi soggetti è stata studiato anche il relativo materiale normativo. A tale proposito è utile rifarsi alla recente legge della Regione Campania in materia urbanistica: la legge 16/2004.

#### **4.1. La legge regionale 16/2004**

Con questa legge viene sancito definitivamente il passaggio alla pianificazione integrata e negoziata (o contrattata) in Campania, con la consacrazione del principio di sussidiarietà e della logica concertativa.

Sulla base del primo principio sono demandate ai Comuni le funzioni relative al governo del territorio che non sono espressamente definite dalla legge come scelte di interesse sovracomunale. Le Province ed i Comuni, entro i limiti di legge, possono proporre modificazioni agli strumenti di pianificazione sovraordinata. Dunque la relazione rigidamente gerarchica della pianificazione tradizionale viene meno, con le Province che esercitano l'attività di controllo di conformità sul PRG (Piano Regolatore Generale) dei Comuni, e con la Regione che svolge la funzione di indirizzo attraverso la redazione del PTR (Piano Territoriale Regionale)<sup>7</sup>. In particolare, si rafforza il ruolo della Provincia che deve redigere il PTCP, il Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale, e che può esprimere anche giudizi di merito, e non solo di conformità, sui PRG dei Comuni. Il PTR, invece, costituisce un documento attraverso il quale la Regione, nel rispetto della normativa comunitaria e di quella nazionale, individua gli obiettivi di assetto e di organizzazione del territorio regionale, i sistemi infrastrutturali e le attrezzature di rilevanza sovraregionale e regionale, e dà gli indirizzi ed i criteri per l'elaborazione degli strumenti di pianificazione territoriale provinciale e per la cooperazione istituzionale. Al Comune competono, oltre al PRG, il PUC (Piano

---

<sup>7</sup> In realtà la legge regionale prevede che il controllo di conformità sui PRG pregressi, cioè redatti prima dell'entrata in vigore della legge, resti di competenza della Regione, ai sensi della legge 14/1982.

Urbanistico Comunale) ed i PUA (Piani Urbanistici Attuativi)<sup>8</sup>. I PUA sono redatti in ordine prioritario dal Comune, dalle società di trasformazione urbana, dai proprietari.

Per quanto riguarda la logica concertativa, la legge stabilisce che per la definizione e l'esecuzione di opere pubbliche, anche di iniziativa privata, di interventi o di programmi di interventi, nonché per l'attuazione dei PUC, è necessaria un'azione integrata tra Regione, Provincia e Comune, amministrazioni dello Stato e altri enti pubblici coinvolti. Lo strumento è quello dell'accordo di programma, per la stipula del quale partecipano tutti i soggetti, pubblici e privati, interessati all'attuazione degli interventi oggetto dell'accordo, nonché i soggetti portatori di "interessi diffusi". A conclusione dell'accordo viene convocata una conferenza di servizi.

La legge 16/2004 in sintesi ridefinisce le funzioni di competenza di Regione, Provincia, e Comune, introducendo quelle attività di mediazione tipiche della pianificazione integrata e negoziata, e allo stesso tempo rafforza le attività di pianificazione territoriale ed urbanistica di Comune e Provincia.

Questa legge riproduce quel carattere ambiguo e complesso della pianificazione integrata. Infatti, da una parte la legge attribuisce una particolare rilevanza alla tutela ambientale e all'uso "razionale" del territorio<sup>9</sup>, stabilendo l'eventualità che attraverso regolamento regionale possano essere definiti standard urbanistici minimi inderogabili più ampi rispetto a quelli della normativa nazionale, dall'altra si riconferma la decisione del legislatore di dare ampio spazio ai privati nella pianificazione: i proprietari, se rappresentano il 51% del complessivo valore imponibile dell'area interessata dagli interventi, possono fare una proposta di PUA e possono anche redigere questo strumento, con oneri a loro carico, nei casi previsti dalla normativa e nei casi in cui il Comune non vi provveda<sup>10</sup>.

#### 4.2. I contesti organizzativi

L'attività di pianificazione è dunque ripartita tra tre livelli istituzionali differenti ai quali corrispondono tre diversi contesti organizzativi. In questo paragrafo si delineano solo le caratteristiche principali delle tre organizzazioni e si rimanda il lettore al prossimo capitolo dove si affronta, tra le altre cose, l'interazione tra gli urbanisti e

---

<sup>8</sup> La legge 16/2004 all'art. 1, comma 1, recita così: "*La Regione Campania disciplina con la presente legge la tutela, gli assetti, le trasformazioni e le utilizzazioni del territorio al fine di garantire lo sviluppo, nel rispetto del principio di sostenibilità, mediante un efficiente sistema di pianificazione territoriale e urbanistica articolato a livello regionale, provinciale e comunale*". I principali strumenti di pianificazione territoriale previsti dalla legge sono dieci: il PTR (Piano Territoriale Regionale); il PTCP (Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale); il PUC (Piano Urbanistico Comunale); i PUA (Piani Urbanistici Attuativi); il RUEC (Regolamento Urbanistico Edilizio Comunale); i PSP (Piani Settoriale Provinciali); i PSR (Piani Settoriali Regionali); le NTA (Norme Tecniche di Attuazione); il PRG (Piano Regolatore Generale); il SIT (Sistema Informativo Territoriale).

<sup>9</sup> Tra gli obiettivi della pianificazione territoriale ed urbanistica, secondo la legge regionale, art. 2, vi sono: "*la promozione dell'uso razionale e dello sviluppo ordinato del territorio urbano ed extraurbano mediante il minimo consumo del suolo, la tutela e lo sviluppo del paesaggio, la salvaguardia degli insediamenti umani dai fattori di rischio idrogeologico, sismico e vulcanico, il potenziamento dello sviluppo economico regionale e locale.*"

<sup>10</sup> La legge inoltre ribadisce, in tendenza con la legislazione in materia degli ultimi anni, il principio della perequazione urbanistica, allo scopo di distribuire equamente tra i proprietari di immobili, interessati alla pianificazione urbanistica, diritti edificatori ed obblighi nei confronti del Comune. Le quote edificatorie attribuite ai proprietari possono essere commercializzate ma non possono essere trasferite in altri comparti edificatori.

l'organizzazione in cui essi operano [par. 4., capitolo quarto]. In questa sede, dunque, ci si limita a sottolineare la diversità tra le tre organizzazioni.

Orbene, la Regione costituisce una struttura elefantica pienamente rientrante nella tradizionale organizzazione burocratica, al contrario il Comune, per quanto riguarda l'attività di pianificazione urbanistica, ha dato vita ad un dipartimento autonomo vicino più al modello dell'organizzazione complessa, ossia a quella organizzazione in cui sono presenti sia caratteristiche della burocrazia tradizionale e "meccanica" sia caratteristiche della burocrazia professionale (Mintzberg 1996). La Provincia si pone in una situazione intermedia: anch'essa è legata al modello della burocrazia tradizionale, tuttavia all'interno del settore di urbanistica si sta costituendo un Ufficio di Piano che prova a mettere in pratica l'organizzazione per obiettivi, di cui si fa portatrice la più ampia riforma della pubblica amministrazione.

Quindi, i tre enti sono organizzazioni burocratiche di tipo meccanico investite in misura diversa dal processo di riforma amministrativa. Se ci si sofferma sulle tre aree inerenti alla pianificazione territoriale si nota comunque una importante differenza: nessuna delle tre organizzazioni è definibile come "professionale", perché in nessuna di queste i professionisti organizzano autonomamente l'ente e stabiliscono gli obiettivi strategici (Prandstraller 1980); tuttavia, il dipartimento di urbanistica del Comune di Napoli assume tutte le caratteristiche dell'organizzazione "complessa", cioè di quella organizzazione in cui i professionisti non sono né strumentali alla macchina amministrativa (come avviene nel settore di urbanistica della Regione e in quello della Provincia) formata per lo più da dipendenti non professionisti, né sono decisori delle linee strategiche dell'ente. Nell'organizzazione complessa lavorano professionisti e burocrati, con i primi che sono centrali per l'erogazione del servizio ma sono dipendenti dalle linee strategiche stabilite dal management<sup>11</sup>.

#### **4.2.1. Struttura organizzativa e attività di pianificazione urbanistica e territoriale di competenza della Regione Campania**

Con la legge regionale 11/1991 la struttura organizzativa della Regione Campania si suddivide in Aree generali di coordinamento alle quali sovrintendono il Presidente della Regione e gli assessori. Ogni Area è organizzata in settori a loro volta suddivisi in servizi, composti da più sezioni. Ai fini della definizione delle politiche regionali sono stati istituiti dei dipartimenti che hanno la funzione di coordinare le Aree generali.

Tali dipartimenti sono alla dipendenza diretta della Giunta e pertanto costituiscono il livello organizzativo di collegamento tra la sfera politica e quella amministrativa: essi inviano le direttive della sfera politica alle singole Aree e verificano la corrispondenza tra gli atti amministrativi e gli obiettivi politici.

L'ente regionale è legato al modello burocratico analizzato da Weber secondo l'ideal-tipo di burocrazia da lui elaborato. Le caratteristiche di questo ideal-tipo sono:

- osservanza della regola, orientamento a norme scritte;

---

<sup>11</sup> Un esempio tipico di organizzazione complessa è l'ospedale, mentre l'università e l'amministrazione comunale sono esempi tipici rispettivamente dell'organizzazione professionale e di quella non professionale (burocratica). Tuttavia, oggi il processo di innovazione della pubblica amministrazione sembra estendere a tutte le amministrazioni il modello dell'organizzazione complessa. Sulla tipologia delle organizzazioni e la loro suddivisione in professionali, complesse e non professionali, rispetto al ruolo rivestito dai professionisti, si rinvia a Prandstraller (1980).

- principio della competenza che sulla base della norma viene attribuita a ciascun ufficio;
- specializzazione funzionale: suddivisione dei compiti e poteri a diverse categorie di personale specificatamente individuate. La specializzazione funzionale si alimenta e si consolida attraverso la regolarità e la continuità dell'adempimento di compiti meticolosamente suddivisi;
- principio gerarchico: gerarchia rigida in ordine di autorità, controllo e responsabilità; l'obbedienza ad una persona si dà solo entro regole precise e non vi è alcuna discrezione di chi è posto gerarchicamente in un ruolo superiore;
- principio di reclutamento caratterizzato dall'accesso all'ufficio sulla base di una comprovata preparazione, che implica il possesso di una qualificazione e di una capacità oggettivamente accertate;
- separazione dei mezzi materiali di amministrazione: non ci si può appropriare dell'ufficio;
- l'agire amministrativo si conclude con un atto scritto che ne attesta la conformità alle norme;
- impersonalità dell'agire amministrativo (esso non dipende dal soggetto che applica o al quale viene applicata una procedura formalizzata);
- standardizzazione delle forme di azione;
- l'agire è inteso come "dovere di ufficio";
- l'agire amministrativo viene tutelato e salvaguardato anche attraverso il segreto di *ufficio* (principio di riservatezza).

Gli uffici regionali presi in considerazione in questa ricerca si avvicinano a questo modello organizzativo, che nella pratica non rispetta in pieno tutti i principi sopra elencati, ma si fonda comunque sulla parcellizzazione e standardizzazione del lavoro secondo una logica gerarchico-funzionale. Di conseguenza risulta difficile dar vita a forme di collaborazioni orizzontali tra lavoratori che cooperano in funzione di obiettivi stabiliti sulla base delle conoscenze possedute. Spesso per i dipendenti non solo non è possibile esercitare alcuna autonomia professionale ma è ridotta la stessa autonomia esecutiva [par. 4, capitolo quarto].

L'ente regionale è risultato essere così quello meno investito dal processo di riforma, che almeno teoricamente si fa portatore di un modello organizzativo più flessibile, orientato alla valorizzazione delle conoscenze possedute dai lavoratori.

La legge 16/2004 contribuisce in tal senso a riprodurre questa situazione in quanto attribuisce a questo ente per lo più compiti amministrativi di controllo, mentre la pianificazione consiste in un'attività di indirizzo, che sempre più è concentrata in strutture dipendenti direttamente dalla sfera politica.

Di qui la natura per lo più burocratica del lavoro degli urbanisti addetti soprattutto alla funzione di controllo, mentre la pianificazione attraverso lo strumento del PTR è affidato ad un gruppo misto di tecnici dipendenti interni e di tecnici consulenti esterni. Comunque, per quanto riguarda la presente ricerca l'attenzione è stata focalizzata sugli urbanisti che lavorano nel settore Urbanistica e nel neonato settore Accordi di Programma e Monitoraggio, sorti in seguito alla legge 16/2004. Questi settori dipendono dall'Area generale "Governo del Territorio" [qui fig. 1].

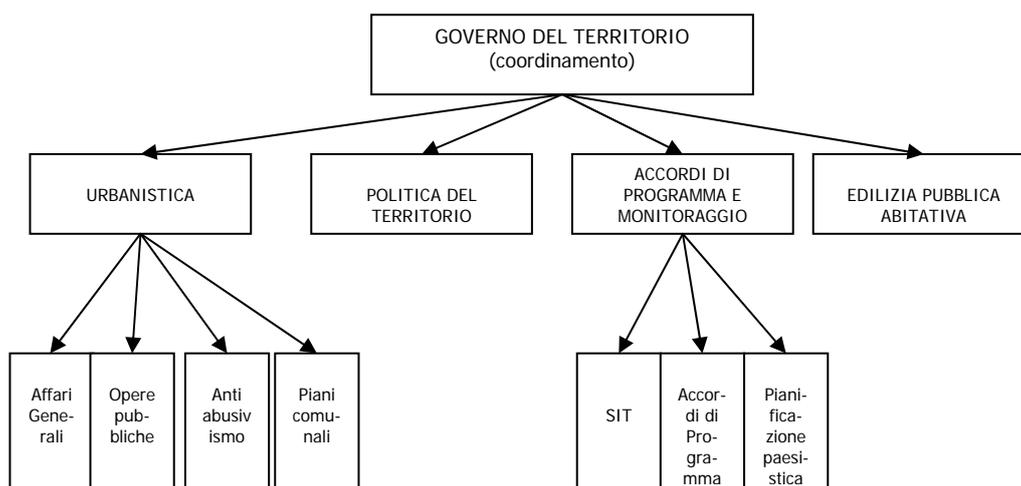
Il modello organizzativo dell'ente, almeno per quanto riguarda i due settori analizzati, sembra caratterizzarsi per la compresenza della nuova logica manageriale e delle tradizionali pratiche della burocrazia classica.

L'Area di Governo del Territorio è suddivisa in quattro settori. Pertanto vi è il dirigente coordinatore ed i dirigenti di settore.

Dei quattro settori solo quello di Urbanistica e quello di Accordi di Programma e Controllo del Monitoraggio sono stati presi in considerazione, in quanto gli altri non sono legati direttamente all'attività urbanistica, bensì ad attività di natura contabile ed amministrativa (erogazione di sostegni economici e controlli amministrativi non attinenti alla pianificazione territoriale).

Il settore di Urbanistica si suddivide in quattro servizi e cioè: il servizio controllo sull'abusivismo, il servizio opere pubbliche, il servizio piani comunali ed il servizio affari generali. In questi servizi (tranne il servizio affari generali) lavorano architetti e ingegneri, insieme a geometri addetti anch'essi all'istruttoria inerente ai controlli di conformità. L'indagine ha preso in considerazione solo gli architetti e gli ingegneri (sono in tutto sette), e di questi pochi si occupano, oltre che di istruttoria, anche di progettazione integrata ed hanno partecipato alla redazione del PTR.

**Figura 1**  
**Organizzazione degli uffici di urbanistica della Regione Campania**



Il settore Accordi di Programma e Controllo del Monitoraggio si suddivide in tre servizi: servizio SIT (Sistema Informativo Territoriale), il servizio accordi di programma, il servizio pianificazione paesistica. Questo settore è nuovo ed è formato da sei architetti e due ingegneri, addetti all'istruttoria e alla valutazione tecnica dei progetti urbanistici proposti da soggetti pubblici e privati, per giungere alla produzione del decreto che chiude l'iter amministrativo inerente all'approvazione di un determinato accordo di programma. Solo al servizio di pianificazione paesistica ci si occupa anche di progettazione integrata.

#### **4.2.2. Struttura organizzativa e attività di pianificazione urbanistica e territoriale di competenza della Provincia di Napoli**

La Provincia di Napoli presenta una struttura organizzativa simile alla struttura regionale. Essa infatti è suddivisa in circa quindici Aree Generali, di cui una è l'Area di Pianificazione Territoriale e Urbanistica.

Quest'Area, in particolare, è suddivisa in tre direzioni, e cioè: la direzione Urbanistica, la direzione PTCP e SIT<sup>12</sup>, e la direzione di Coordinamento [qui fig. 2].

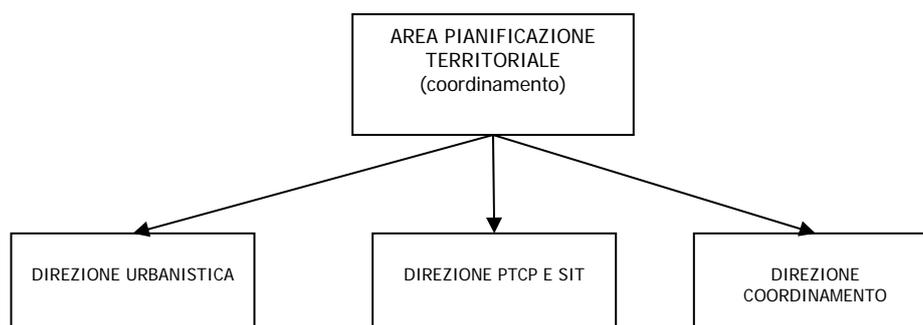
Tale suddivisione rispecchia la varietà delle funzioni che competono a questo ente, alla luce della nuova legge regionale di settore.

Infatti, la prima direzione si occupa dell'approvazione degli strumenti urbanistici generali comunali ed intercomunali e delle loro varianti (ad eccezione di quelli relativi al Comune di Napoli, ancora di competenza regionale, e di quelli relativi ai comuni interamente montani, di competenza della rispettiva Comunità Montana, ai sensi delle legge regionale 14/1982), nonché dell'approvazione dei piani specialistici, come i piani di recupero, i piani per l'edilizia economica e popolare, ed i piani per gli insediamenti produttivi.

La seconda direzione si occupa delle attività inerenti alla redazione di piani provinciali settoriali, di progetti specialistici e del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale (PTCP). Inoltre in questa direzione ci si occupa anche della costruzione e gestione del Sistema Informativo Territoriale (SIT).

Infine, la terza direzione si occupa dell'organizzazione e gestione dei nuovi strumenti di pianificazione negoziata quali gli accordi di programma e le conferenze di servizio, che vedono come soggetto principale la Provincia.

**Figura 2**  
**Organizzazione degli uffici di urbanistica della Provincia di Napoli**



Nell'Area di Pianificazione Territoriale e Urbanistica lavorano quindici tra ingegneri ed architetti, oltre ad impiegati amministrativi e ad alcuni geometri, informatici e geologi. L'indagine empirica ha riguardato solo ingegneri ed architetti inquadrati come funzionari o istruttori dipendenti dell'ente.

La peculiarità di questa organizzazione è data dall'attuale riorganizzazione della struttura attraverso il rafforzamento della direzione PTCP, caratterizzata dal passaggio dal tradizionale modello burocratico ad un modello organizzativo complesso, in cui il maggiore orientamento all'autonomia professionale dei lavoratori dotati di sapere esperto convive con il processo di managerializzazione dell'ente, consistente nell'accentramento delle decisioni nelle mani dei dirigenti che fanno da filtro agli indirizzi dell'assessorato competente.

<sup>12</sup> Al momento della somministrazione dei questionari e della conduzione delle interviste questa direzione accorpava sia il SIT che il PTCP, dopo alcuni mesi questi due servizi hanno dato vita a due differenti direzioni.

La compresenza di queste due caratteristiche sembra dipendere dalla particolare natura del lavoro svolto e allo stesso tempo dal tipo di organizzazione che questa direzione sta assumendo. Questa situazione complica l'analisi del professionalismo dei tecnici presenti negli uffici provinciali di urbanistica.

#### **4.2.3. Attività di pianificazione urbanistica e territoriale del Comune di Napoli: la novità del dipartimento di urbanistica**

La pianificazione urbanistica a Napoli rispecchia la debole tradizione pianificatoria italiana ed in particolare del meridione. In questo contesto per decenni la speculazione edilizia e le politiche emergenziali hanno predominato, con la consuetudine di attribuire a professionisti esterni all'amministrazione la redazione del PRG. È solo con la riforma amministrativa, e dopo che il movimento studentesco degli anni Settanta ha sollevato la questione della crescita urbana non regolata, che si è assistito al tentativo dell'amministrazione comunale di dotarsi di un proprio Ufficio di Piano. Nel 1992, con la prima Giunta Bassolino, è stato costituito il dipartimento autonomo di Urbanistica. Questa struttura col tempo ha assunto o impiegato architetti, ingegneri ed altre figure professionali, come sociologi, consulenti informatici, giuristi, laureati in scienze politiche, per "internalizzare" l'attività di pianificazione pubblica, sulla scia degli esempi di altre città europee come Amsterdam o Barcellona. Tuttavia, nello stesso periodo l'attività di pianificazione territoriale è andata mutando, passando alle nuove pratiche di pianificazione integrata e contrattata. Così i tecnici di questa struttura hanno dovuto affrontare una realtà molto differente da quella che hanno affrontato e continuano ad affrontare gli urbanisti pubblici che lavorano in altre città europee: dinanzi ad una pressoché assente attività di pianificazione pubblica, l'amministrazione comunale ha dovuto far fronte alla doppia esigenza di riqualificazione e di decisa regolamentazione dello sviluppo urbano assente per troppi anni. La peculiarità di questo contesto ha dato vita ad una struttura pubblica come il dipartimento che, pur ricorrendo in parte a consulenti e professionisti esterni, si avvale di urbanisti dipendenti, addetti, oltre alle attività di controllo, alla progettazione e alla redazione di strumenti urbanistici come il PRG e i molteplici piani settoriali e specialistici.

In generale il Comune di Napoli è composto da dieci direzioni centrali, due servizi autonomi e sette dipartimenti autonomi, di cui uno è appunto il dipartimento di urbanistica.

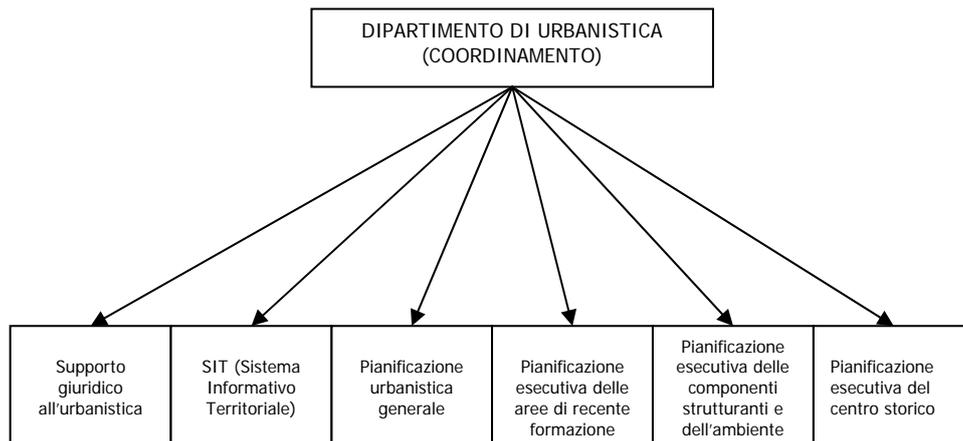
Questo dipartimento si suddivide in sei servizi, quali il servizio di supporto giuridico all'urbanistica, il SIT (Sistema Informativo Territoriale), il servizio di pianificazione esecutiva delle aree di recente formazione, la pianificazione urbanistica generale, la pianificazione esecutiva delle componenti strutturanti e dell'ambiente e la pianificazione esecutiva del centro storico [*qui fig. 3*].

A questi sei servizi bisogna aggiungere il centro studi del dipartimento in cui non lavorano architetti ma laureati in discipline sociali o giuridiche, mentre negli altri servizi (con l'esclusione, ovviamente, del supporto giuridico) lavorano, oltre agli impiegati amministrativi, diciotto tra ingegneri ed architetti dipendenti, oltre ad altri architetti impiegati come consulenti esterni.

L'indagine ha riguardato gli ingegneri e gli architetti dipendenti di questo dipartimento. Costoro lavorano in uno dei quattro servizi addetti alla pianificazione o nel servizio SIT, e si occupano prevalentemente o di istruttoria o di redazione del PRG, dei piani e dei progetti settoriali e specialistici.

Gli architetti, soprattutto quelli addetti alla progettazione urbanistica, lavorano spesso in gruppo in uffici che interagiscono più facilmente di quanto avvenga nelle altre due strutture.

**Figura 3**  
**Organizzazione degli uffici del Dipartimento autonomo di urbanistica del Comune di Napoli**



Le relazioni gerarchiche rispetto al modello della burocrazia tradizionale sono attenuate e sostituite da un'organizzazione più orizzontale, fondata sulle competenze possedute dai tecnici e su uno stile di leadership dei dirigenti che potrebbe apparire più "democratico" (Cocozza 2004), anche se si possono produrre differenze tra tecnici/funzionari "semplici" e tecnici/funzionari "referenti", cioè dotati sia di una relazione informativa "privilegiata" con la dirigenza sia di una maggiore conoscenza su specifici aspetti affrontati nei singoli progetti.

La stessa differenza tra i tecnici si pone, anche se in misura decisamente minore, per le altre due organizzazioni prese in considerazione. Su queste differenze ci si sofferma nel prossimo capitolo dove ci si analizza la frammentazione e differenziazione dei pianificatori pubblici in urbanisti/controllori, urbanisti/mediatori e urbanisti/progettisti.

In generale, per quanto riguarda la struttura organizzativa del dipartimento, bisogna aggiungere che per ogni servizio vi è un dirigente, tranne nel caso della pianificazione esecutiva del centro storico e del SIT (Sistema Informativo Territoriale) che sono sotto la direzione del dirigente del servizio di pianificazione urbanistica generale. A loro volta i dirigenti di servizio sono subordinati al dirigente di coordinamento (cioè il dirigente generale del dipartimento).

## **5. Conclusioni: situazione di lavoro e mondo socio-professionale degli urbanisti pubblici a Napoli**

Sulla base di quanto detto finora la ricerca empirica si concentra sulla relazione tra la trasformazione dell'assetto organizzativo-tecnologico ed il professionalismo degli architetti ed ingegneri impiegati negli uffici presi in considerazione.

Il professionalismo dipende da un processo di professionalizzazione attraverso il quale un gruppo occupazionale riesce ad ottenere il pieno autocontrollo sulla propria

attività di lavoro, acquisendo un'elevata autonomia di giudizio e di azione, grazie ad una base cognitiva che viene ampliata, strutturata e separata dall'accesso di altri gruppi occupazionali, facendo ricorso anche ad una visione d'insieme della professione (ethos) che giustifica e guida le pratiche di lavoro del gruppo.

Il professionalismo è indagato sulla base della "situazione di lavoro" dei soggetti studiati. Per situazione di lavoro si intende quell'insieme di pratiche e relazioni sociali che coinvolgono un soggetto nel momento in cui svolge un'attività lavorativa [*par. 4., capitolo secondo*]. La situazione di lavoro viene qui studiata sulla base di alcune tra le dimensioni individuate e comprese nel macromodello di partenza, in particolare la base cognitiva e la relazione con l'organizzazione.

La base cognitiva è indagata attraverso l'analisi dei contenuti del lavoro, il percorso formativo, la relazione con gli altri lavoratori e il tipo di tecnologie impiegate nell'attività lavorativa. Tutte queste sono dimensioni utili alla comprensione della "natura" del lavoro dei soggetti indagati.

La relazione con l'organizzazione è invece scomponibile nella relazione che si instaura tra l'urbanista e coloro che dirigono l'organizzazione pubblica in cui egli opera – e cioè i dirigenti ed i politici (in particolare i politici dell'esecutivo che dà gli indirizzi all'amministrazione) – e nel modo in cui l'organizzazione incide sui contenuti e le pratiche di lavoro. Questa dimensione rimanda alla questione dell'autonomia professionale.

Quindi è la relazione tra base cognitiva ed autonomia professionale a produrre una specifica "situazione di lavoro". La situazione di lavoro costituisce l'argomento centrale del prossimo capitolo.

Nel quinto capitolo, invece, si analizza il progetto professionale degli urbanisti pubblici, andando ad indagare il modo in cui essi intendono la loro professione (finalità, parametri di riferimento, valutazione della pianificazione integrata e contrattata), e le conseguenti strategie che essi provano a mettere in piedi per far fronte al mutamento della pubblica amministrazione e della pianificazione territoriale ed urbanistica.

Si tratta di comprendere il più ampio mondo sociale degli urbanisti pubblici in termini di situazione lavorativa che vivono, di pratiche che costruiscono, di meccanismi attraverso i quali sono giunti a quella situazione e provano a gestirla (Bertaux 1999).

Di qui si prova, in un secondo momento, a trarre delle conclusioni sul professionalismo posseduto dai soggetti studiati e a scorgere possibili generalizzazioni sulle trasformazioni del lavoro e del professionalismo nella società post-industriale.

## *Capitolo Quarto*

### **I CONTENUTI DEL PROFESSIONALISMO La situazione di lavoro degli urbanisti pubblici a Napoli**

#### **1. Introduzione: gli urbanisti pubblici a Napoli**

Il presente studio è sul tipo di lavoro svolto dagli architetti e dagli ingegneri impiegati negli uffici pubblici di urbanistica indagati, nonché sul modo in cui essi vivono la loro professione e valutano il mutamento organizzativo che li coinvolge. Si tratta dunque di analizzare il lavoro e l'identità sociale di questi soggetti, ridefiniti urbanisti pubblici. Nel prossimo capitolo si indaga la dimensione identitaria mentre in questo capitolo si concentra l'attenzione sulla situazione di lavoro degli urbanisti, e cioè sui contenuti e le pratiche di lavoro, e sul tipo di relazioni implicate in tale situazione. L'unità di analisi è costituita dagli architetti e dagli ingegneri impiegati nei settori di urbanistica della Regione Campania, della Provincia e del Comune di Napoli. I risultati sono relativi ai dati ottenuti attraverso diverse fonti e tecniche, dall'osservazione sul campo agli incontri informali con i soggetti studiati, dalla somministrazione di un questionario strutturato a 40 architetti ed ingegneri, sui 48 costituenti la popolazione di riferimento, alla conduzione ad un campione di 16 soggetti di un'intervista semi-strutturata, organizzata secondo le modalità dei racconti di vita [*par. 4., capitolo secondo*].

Gli urbanisti sono distribuiti in modo abbastanza equilibrato nei tre enti: 15 lavorano in Regione, altrettanti in Provincia, 18 nel dipartimento autonomo di urbanistica del Comune. I soggetti indagati sono 12 urbanisti regionali, 15 provinciali e 13 comunali. Il numero esiguo di casi per quanto riguarda l'analisi quantitativa ha comportato delle scelte obbligate. Innanzitutto non è stato possibile andare oltre l'analisi trivariata, quindi si è scelto di riportare nel commento solo i valori assoluti e non le percentuali (Marradi 1995), spesso il commento è stato fatto per proporzioni di casi (es. 2/3 degli urbanisti, 1/4 degli istruttori, etc.) in modo da semplificare e rendere più comprensibile l'analisi. Va aggiunto che la numerosità dei casi ha reso necessaria, laddove possibile, una "dicotomizzazione" delle variabili per provare a condurre almeno l'analisi bivariata e trivariata (Marradi 1997): le basse frequenze attese e gli esigui scarti tra frequenze osservate e frequenze attese, entrambe le cose dovute anche al basso numero di casi, invitano a stare attenti nell'istituire erronee relazioni causali e a leggere le tabelle di frequenza nella loro globalità, ragionando per comparazione tra i marginali di riga ed i marginali di colonna. In sintesi, più che istituire relazioni causali tra le variabili ci si è accontentati di descrivere la distribuzione congiunta dei dati di due o tre variabili, al fine di costruire tipologie esemplificative sui contenuti del lavoro, sulla relazione tra i soggetti presenti nell'organizzazione, sull'autovalutazione degli stessi rispetto alla propria situazione di lavoro. I dati ottenuti con i questionari risultano così utili ad

“ordinare” il più ricco materiale dei racconti di vita, centrali per la comprensione del mondo sociale degli urbanisti pubblici<sup>1</sup>.

A questo proposito, va ribadito il fatto che con questo studio non si mira ad individuare rigide relazioni causali tra variabili, bensì si vuole indagare mondo sociale e situazione di lavoro di uno specifico gruppo professionale: la sociologia è analisi delle relazioni sociali e dunque vanno analizzate le condizioni strutturali che rendono possibile la nascita di certe condotte e queste condotte stesse che intervengono sui meccanismi di funzionamento del sistema (Touraine 1975, p. XXII).

Orbene, va da subito sottolineato come siano emerse importanti differenze tra i tre enti presi in considerazione, sia in termini di distribuzione del genere sia in termini di attività effettivamente svolte dagli urbanisti. Queste differenze derivano principalmente dalla diversa funzione istituzionale, in merito all'attività di pianificazione urbanistica e territoriale, alla quale sono preposti i tre enti, sulla base soprattutto della nuova legge regionale 16/2004 [*par. 4.1., capitolo terzo*], e dalla diversa “origine” degli uffici: rispetto all'amministrazione regionale, Provincia e Comune sembrano essere stati investiti maggiormente dalla più ampia riforma amministrativa che si sta espandendo, seppure a macchia di leopardo, soprattutto negli enti locali (Faccioli 2000; Gherardi e Lippi 2000). Sebbene anche la Regione si sia dotata di un nuovo settore come quello del Monitoraggio e del Controllo degli Accordi di Programma [*par. 4.2.1., capitolo terzo*], in effetti essa resta maggiormente legata per tipo di organizzazione e per tecnologia impiegata al modello burocratico tradizionale, fondato sulla parcellizzazione del lavoro amministrativo e sull'impiego della tecnologia giuridica. Al contrario Comune e Provincia si sono dotate di nuovi uffici, col primo che ha dato vita nel 1992 al dipartimento autonomo di urbanistica e con la seconda che ha introdotto nel già presente settore di urbanistica il servizio/direzione di pianificazione territoriale [*par. 4.2.2. e par. 4.2.3., capitolo terzo*]. Questi nuovi uffici sono il prodotto della riforma amministrativa in termini di presenza di figure professionali differenti da quella tradizionale del controllore amministrativo [*par. 2., capitolo secondo*].

Gli urbanisti studiati hanno un'età compresa tra i 31 ed i 60 anni, sono per 3/4 uomini [*qui fig. 1*] e 28 su 40 sono architetti, 12 sono ingegneri.

In Regione non vi sono urbanisti di età inferiore ai 41 anni, 8 su 12 hanno più di 50 anni, sono tutti uomini, quasi metà sono ingegneri, e per lo più si tratta di addetti alla mediazione con gli enti (organizzazione di conferenze di servizio, chiusura degli accordi di programma, etc.) e all'istruttoria delle pratiche inerenti ai progetti presentati dagli enti locali, comuni e province, o dai soggetti privati.

Il settore di urbanistica della Provincia di Napoli è invece costituito da urbanisti più giovani, non vi sono soggetti di età superiore ai 50 anni, per lo più si tratta di architetti, vi sono 6 donne sulle 9 totali del campione. In questo ente è soprattutto alla direzione di pianificazione territoriale che lavorano soggetti più giovani, di sesso femminile, e per lo più dediti alle attività di progettazione ed analisi del territorio.

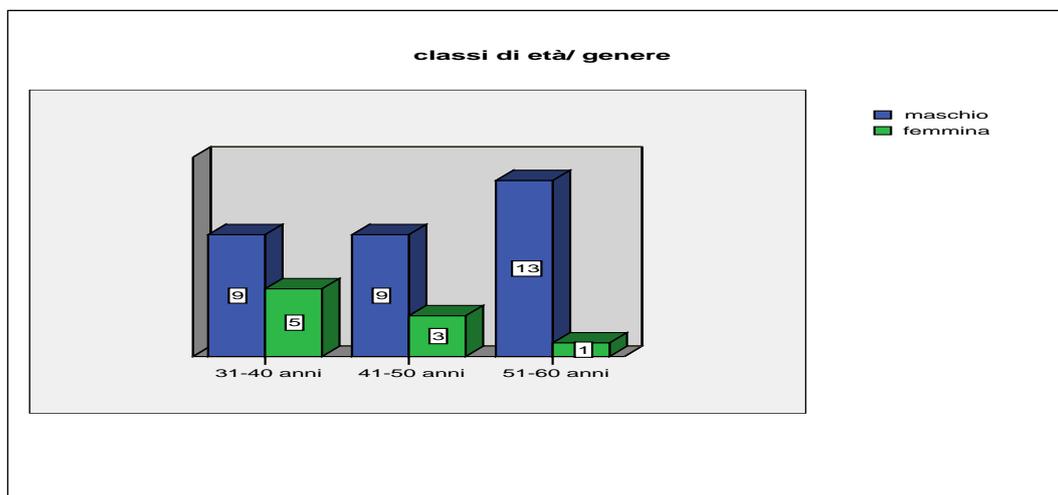
In Comune lavorano diversi tecnici progettisti, per lo più uomini, architetti, mentre per quanto riguarda l'età vi è una distribuzione equilibrata dei soggetti nelle 3 classi in cui il campione è stato suddiviso, e cioè età compresa tra i 31 ed 40 anni, tra i 41 ed i 50

---

<sup>1</sup> Per la comprensione dei simboli impiegati nella presentazione degli stralci dei racconti si rinvia all'appendice metodologica, nella quale sono classificati gli intervistati per tipo di attività svolta (istruttoria, mediazione, progettazione) e profilo professionale (controllori tradizionali, controllori innovatori, lavoratori della conoscenza). *Cfr. qui, par. 2.4.*

anni, tra i 51 ed i 60 anni. Le donne sono più giovani degli uomini, e quasi tutte sono state assunte negli ultimi 15 anni circa dalla Provincia e dal Comune.

**Figura 1**



Tuttavia, va detto che non raramente i dati hanno fatto emergere analogie e differenze tra gli urbanisti che sono trasversali agli enti.

## **2. Contenuti del lavoro ed attività svolta: i controllori, i mediatori, i progettisti**

Uno dei caratteri fondanti della nostra società sembra essere la trasformazione del lavoro verso un ampliamento dei contenuti relazionali, di creatività, di apertura di sempre più ampi spazi di discrezionalità del lavoratore per aggiornare ed immettere il sapere da questi posseduto nei processi produttivi<sup>2</sup>. Si tratta di un fenomeno che come

---

<sup>2</sup> Uno dei principali temi della sociologia dell'organizzazione è divenuto quello di competenza. La competenza emerge come esigenza della comunità scientifica di trovare un concetto che possa andare oltre l'analisi dei compiti e dei contenuti dei diversi lavori. Con l'ampliamento della componente immateriale nelle attività lavorative e l'obsolescenza dell'organizzazione standardizzata di compiti e ruoli, la competenza funge da nozione centrale per rendere visibile gli aspetti più immateriali del lavoro. Essa costituisce il punto di incontro tra saper essere e saper fare, cioè è considerata come strumento di traduzione pratica del sapere e come dimensione capace di spiegare la diversità dell'agire umano e dar conto del modo più o meno appropriato in cui viene svolta un'attività. A questo proposito La Rosa (2006) parla anche di metacompetenze, ossia di competenze strategiche che l'individuo sviluppa nel tempo e consistenti nella capacità di impiegare e adattare ai differenti contesti le competenze tecniche possedute. Tuttavia non è chiaro se le competenze siano realmente traducibili nell'analisi della performance dei lavoratori. Infatti il concetto di competenza appare essere più il prodotto culturale del managerialismo che chiede al soggetto/lavoratore un'elevata flessibilità, che lo accolti dell'incertezza del mercato (Farinella 2005). Dunque la centralità delle competenze può essere considerata come uno dei prodotti e strumenti di "governamento" dell'individuo da parte delle organizzazioni che provano a socializzarlo ai principi di efficienza ed efficacia del managerialismo [qui, par. 4], giungendo a controllare e mercificare la sua stessa personalità (Pulignano 2002; Thompson 2002; Wright Mills 1966). Comunque, esistono due approcci alternativi, e complementari, per studiare le competenze. Da una parte l'approccio razionalista che individua ben 5 dimensioni quali complessità, autonomia, responsabilità, ampiezza dei compiti, dimensione relazionale. Per ognuna di queste dimensioni l'approccio prevede un paniere di indicatori attraverso i quali sottoporre ad analisi statistica i dati raccolti con questionari strutturati. Il fine è ricondurre la performance dei lavoratori alle loro "caratteristiche personali". Dall'altra, vi è l'approccio

sottolinea Negrelli (2005) è stato approfondito dalle analisi di Gorz (1992), Kern e Schumann (1991), Reich (1993), e più di recente da Florida (2003). Questo è quanto risulta anche dalla presente ricerca sugli urbanisti pubblici, sebbene le dimensioni del fenomeno sembrino minori.

In realtà va detto che per i soggetti studiati il passaggio dal lavoro parcellizzato e ripetitivo a quello integrato, relazionale ed in una certa misura creativo – cioè fondato sull'applicazione non meccanica, nei processi produttivi, del sapere posseduto dai lavoratori – non è così netto. Spesso si tratta di una difficile integrazione tra aspetti amministrativi e aspetti più “tecnici”, o se si vuole tra aspetti inerenti alla tecnologia giuridica e aspetti inerenti alle tecnologie di altri saperi sociali relativi alla progettazione e pianificazione urbanistica. Un progettista del dipartimento di urbanistica del Comune sottolinea questa difficile integrazione nel lavoro dell'urbanista:

*Non basta soltanto saper proporre una soluzione urbanistica e saperla rappresentare, ehm - i nostri lavori diventano poi decisioni dell'amministrazione e bisogna anche conoscere tutto il procedimento. E per chi non ha dimestichezza con queste cose rischia che magari le altre capacità non portino a frutto senza queste altre.*

(Mik, progettista comunale – intervista n. 16)

Si tratta cioè di tradurre nei procedimenti amministrativi un sapere che si fonda su una capacità riflessiva antitetica alla logica della razionalità tecnica che pervade l'agire delle organizzazioni burocratiche. Riprendendo l'analisi di Schön (1993) si può distinguere la razionalità riflessività da quella tecnica. La razionalità tecnica si fonda sull'applicazione meccanica di tecniche preconfezionate, secondo una visione deterministica e lineare del rapporto mezzi-fini. Questa visione funge da principio guida dell'organizzazione burocratica e da schema cognitivo di buona parte dei soggetti che lavorano in essa.

Tuttavia non tutti i soggetti organizzano il loro lavoro sulla base di questa visione/schema, essendo guidati da un atteggiamento più riflessivo. In questo caso si può parlare di razionalità riflessiva. Essa comporta un nuovo modo di interagire tra i soggetti e l'organizzazione. Infatti, per una parte degli urbanisti studiati si assiste ad una relazione dialettica con l'organizzazione. Tale relazione scaturisce dalle esigenze dell'organizzazione che risultano contrastanti con quelle dei singoli lavoratori: quando il lavoro si basa sul continuo aggiornamento del sapere posseduto (*knowing*), il lavoratore è meno portato a seguire rigide procedure ed ha l'esigenza di cercare nuovi modi per immettere e tradurre le sue conoscenze nei processi produttivi. Ciò contrasta però con la necessità dell'organizzazione di prevedere e calcolare il lavoro secondo una razionalità forte, deterministica (Weber 1922). Tale necessità ha dato vita al modello burocratico e alle sue varianti: esso mira alla divisione dei compiti e alla centralizzazione delle decisioni (Thompson 1993). Gerarchia, specializzazione e standardizzazione rispondono a questa esigenza organizzativa (Ancoino 1997). Tutto ciò, nondimeno, può finire per inficiare l'efficacia del lavoro dell'urbanista a sua volta costretto ad avere *dimestichezza* con l'amministrazione, come afferma il progettista qui sopra, perché altrimenti le sue capacità non *portano a frutto*. Questo discorso vale solo per una parte degli urbanisti.

---

costruttivista che individua le “traiettorie” professionali dei soggetti, col loro background e il loro modo di “essere nel mondo”. Lo studio qui condotto, prendendo in considerazione contenuti del lavoro ed autonomia professionale degli urbanisti pubblici a Napoli attraverso l'analisi della loro situazione di lavoro e del loro percorso formativo, è per certi versi più vicino al secondo approccio [cfr. *qui, par. 2.4. e par. 3; par. 4, capitolo quinto*].

Infatti, l'integrazione dei compiti e, più in generale, l'integrazione della dimensione amministrativa con quella tecnica costituiscono aspetti dell'innovazione organizzativa che coinvolgono in misura differente gli urbanisti impiegati nella pubblica amministrazione, vedendo ai due poli estremi coloro che sono addetti all'attività di controllo e coloro che sono addetti all'attività di progettazione.

Il gruppo degli urbanisti risulta al suo interno suddiviso in istruttori, addetti al controllo amministrativo tradizionale, progettisti, addetti alla stesura dei progetti di pianificazione territoriale, e mediatori, addetti alla gestione dei nuovi strumenti amministrativi della pianificazione negoziata, come gli accordi di programma e le conferenze di servizio. Questa differenziazione si lega ad un più ampio spartiacque generazionale tra gli urbanisti in termini di cultura e pratica lavorativa, con i più anziani spesso addetti a compiti più amministrativi ed i giovani, o meglio una parte di loro, addetti a compiti più "tecnici": i primi sono per lo più "mediatori" o "istruttori", mentre tra i secondi è più facile trovare dei progettisti [*qui tab. 1*].

**Tabella 1**

| Classi di età | Attività svolta |           |             | Totale |
|---------------|-----------------|-----------|-------------|--------|
|               | istruttore      | mediatore | progettista |        |
| 31-40 anni    | 3               | 2         | 9           | 14     |
| 41-50 anni    | 6               | 3         | 3           | 12     |
| 51-60 anni    | 6               | 8         | 0           | 14     |
| Totale        | 15              | 13        | 12          | 40     |

Le donne più degli uomini lavorano come progettiste (sono state assunte solo negli ultimi anni dal Comune e dalla Provincia). I progettisti sono quasi tutti architetti, mentre gli ingegneri sono impiegati più degli architetti come istruttori e sono i più anziani tra gli urbanisti studiati.

Il tipo di attività non è influenzato tanto dal tipo di laurea quanto dal tipo di organizzazione, dunque la relazione tra laurea ed attività è in buona parte, anche se non del tutto, spuria: al Comune e alla Provincia il tipo di attività svolta dipende non dalla laurea, mentre alla Regione gli architetti si dedicano più degli ingegneri alla mediazione. Gli architetti sono impiegati per lo più come istruttori al Comune, come mediatori alla Regione, come progettisti alla Provincia [*qui tab. 2*].

In Regione si trova la maggior parte dei mediatori, anche se al loro interno vanno distinti coloro che sono in realtà dei meri istruttori (si dedicano solo parzialmente alla mediazione) e coloro che sono addetti specificatamente all'organizzazione di conferenze di servizio, agli accordi di programma e a tutti quegli strumenti di negoziazione e relazione tra enti ed altri soggetti interessati dalla pianificazione<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Dalla ricerca sul campo e dalle interviste in profondità è risultato come all'attività di mediazione si dedicano a tempo pieno solo i mediatori provinciali ed una parte di quelli regionali. In poche parole molti degli urbanisti regionali che si sono definiti mediatori, in occasione della somministrazione dei questionari, svolgono solo in parte questo tipo di attività: essi sono addetti all'istruttoria ed in parte alla mediazione. Ciò dipende dal carattere ambiguo del mediatore [*qui, par. 3.1.*] a metà strada tra il tradizionale istruttore e il reale "produttore" dell'attività di pianificazione territoriale. Quindi è più complicato delineare un preciso profilo professionale per questa figura [*cf. qui, par. 2.4.*].

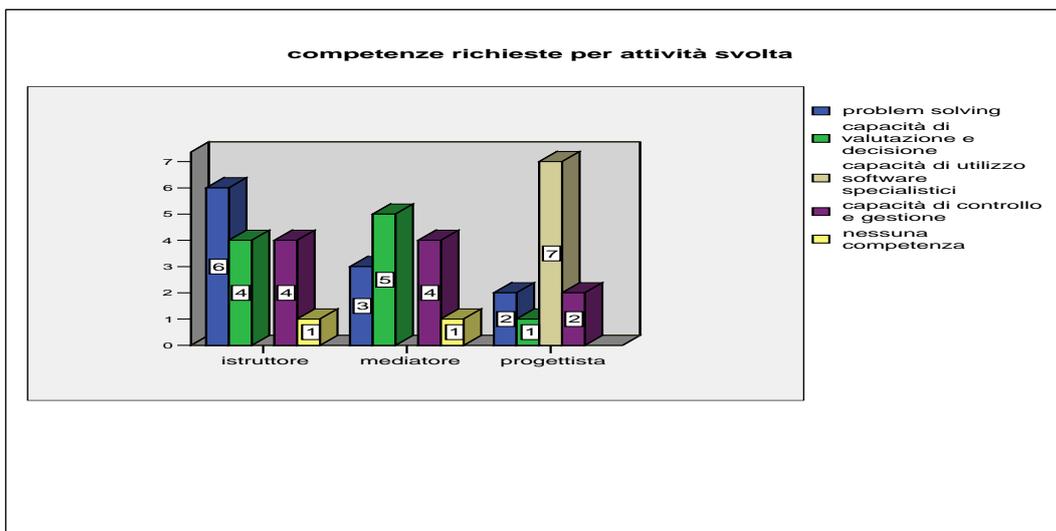
In Provincia vi sono più progettisti, in Comune ci si divide tra progettisti ed istruttori: con la nuova legge regionale in materia urbanistica (legge 16/2004), la Regione controlla e media, mentre la Provincia controlla, media e progetta anche, il Comune progetta soprattutto, oltre a controllare [qui, par. 4].

**Tabella 2**

|        |           | Attività svolta |           |             | Totale |
|--------|-----------|-----------------|-----------|-------------|--------|
|        |           | istruttore      | mediatore | progettista |        |
| Ente   | regione   | 2               | 10        | 0           | 12     |
|        | provincia | 5               | 3         | 7           | 15     |
|        | comune    | 8               | 0         | 5           | 13     |
| Totale |           | 15              | 13        | 12          | 40     |

Le tre figure di controllore/istruttore, mediatore e progettista sono diverse per tipo di lavoro svolto e per tipo di competenze richieste dall'organizzazione [qui fig. 2].

**Figura 2**



Agli istruttori è richiesta soprattutto la capacità di problem solving, ed in misura minore quella di decisione e valutazione, mentre ai mediatori, e agli istruttori provinciali, è richiesta la capacità di decisione e valutazione, ed in misura minore la capacità di problem solving.

I progettisti si contraddistinguono poi per la maggiore richiesta nei loro confronti della capacità di impiego di software specialistici. È utile pertanto soffermarsi su ognuna di queste tre figure professionali.

### 2.1. Gli istruttori/controllori

Un primo gruppo di urbanisti è formato da coloro che sono addetti al controllo di compatibilità e talvolta di merito nei confronti di progetti urbanistici presentati da

soggetti pubblici (altri enti pubblici) e soggetti privati. Questo lavoro può consistere nel controllare gli strumenti urbanistici dei Comuni, come è il caso ancora degli urbanisti regionali nonostante la legge regionale 16/2004 abbia trasferito questa funzione alla Provincia:

*Esaminiamo le varianti degli strumenti urbanistici dei Comuni della regione. Facciamo l'istruttoria data dall'ufficio normalmente...consiste nel verificare tutta la strumentazione che ci viene sottoposta... l'istruttoria degli strumenti urbanistici dei Comuni. // Arriviamo a delle conclusioni in rapporto alle leggi urbanistiche vigenti, poi dopo...le conclusioni "si può approvare, non si può approvare, si può fare, non si può fare". + Anche se adesso sta un po' cambiando l'orientamento che non è soltanto di questo ufficio... della Regione. Noi cerchiamo di intervenire non nel controllo ma nella pianificazione preventiva e poi c'è tutta una legge urbanistica nuova...e noi stiamo cercando di portare avanti...*

(Leo, istruttore regionale – intervista n. 9)

Il lavoro consiste così nel rilascio di pareri scritti o nella stesura della relazione tecnico-scientifica che accompagna l'istruttoria. Il lavoro di istruttoria si fonda sull'attività di esame dei progetti urbanistici e quindi si tratta di attuare, applicare piani, come il PUC nel caso degli urbanisti comunali. Il lavoro è svolto a stretto contatto con i dirigenti, che possono supervisionare durante o dopo che la pratica è stata istruita. Il lavoro risulta abbastanza vario, meno parcellizzato del passato, tuttavia il tutto si "riduce" spesso ad una attività di controllo fatta per precedenti (Mortara 1990), dove la visione di insieme della pianificazione territoriale è possibile solo con l'ausilio di altri colleghi che partecipano direttamente alla pianificazione attraverso attività progettuali.

Dunque il lavoro di istruttore risulta vario ma comunque di natura amministrativa, si tratta di leggere documenti, di esprimere pareri, di applicare norme o comunque tecniche pre-confezionate. L'interpretazione della norma riveste un ruolo non secondario ma poi la verifica rischia di svuotare quelle che sono le conoscenze tecniche proprie dell'architetto o dell'ingegnere, facendo dell'istruttore un pezzo dell'ingranaggio amministrativo, addetto ad un lavoro meno ripetitivo del passato ma comunque dai contenuti cognitivi ridotti:

*Noi qui non facciamo progettazione vera e propria. Facciamo più un controllo, appunto, e diciamo che ci occupiamo soprattutto dei procedimenti, delle procedure di approvazione di questi strumenti urbanistici, o comunque di verifica, di controllo. Per cui è più un lavoro amministrativo che tecnico. Forse (sospira)*

(Pal, istruttore provinciale – intervista n. 10)

Questa condizione è vissuta dai più giovani come una minaccia al progetto di divenire professionisti seppure alle dipendenze di un'organizzazione. Di qui il tentativo di smarcarsi dal gruppo degli impiegati amministrativi, cioè da quel mondo del lavoro burocratico al quale alla fine gli istruttori appartengono, consapevoli che il lavoro dai contenuti cognitivi più elevati risiede altrove:

*Uhm – no, cioè. Non è che noi ci occupiamo di lavoro ecco strettamente amministrativo perché c'è una segreteria che [...] certo quando ci sono momenti di urgenza sono anche io personalmente che vado a fare fotocopie oppure invio fax, mi assicuro che un certo documento sia arrivato a destinazione...però ecco non scinderei il lavoro amministrativo dal lavoro urbanistico perché molto spesso il nucleo fondamentale del lavoro è il prodotto ehm scritto: presenti il parere, che io non definirei amministrativo...è comunque un parere tecnico, quindi anche se non è un disegno, voglio dire, comunque è un lavoro urbanistico, non è amministrativo. Per amministrativo io intendo un lavoro di segreteria, ecco un protocollo, l'invio di un fax. E per questo ci sono persone addette anche se spesso... se ci sono urgenze naturalmente uno fa anche personalmente, non è che aspetta la persona incaricata. // Sì, che mi interesserebbe molto anche avere un livello più progettuale. Sicuramente. Ci sono dei progetti in*

*atto...alcuni in forma diciamo di progetto che sono già [...] in atto...in questo momento io non sono stata coinvolta su alcune di queste cose. Spero in futuro di essere più coinvolta. Sicuramente.*

(Sel, istruttrice comunale – intervista n. 4)

*Io credo di sì [credo di partecipare col mio lavoro alla pianificazione territoriale]. Io credo di sì perché comunque interveniamo in un processo che è in divenire. Anche se non siamo noi i progettisti, siamo comunque un ufficio di supporto alla progettazione di un Piano che si sta costituendo.*

(Pal, istruttore provinciale – intervista n. 10)

Per distinguere la propria attività da quella svolta dagli impiegati d'ordine, questi soggetti ritengono che un lavoro sia amministrativo quando è di tipo esecutivo, mentre le attività di applicazione e controllo delle norme vengono valorizzate e ritenute tipiche di chi è in possesso di conoscenze specialistiche. Il ridefinire il proprio lavoro da amministrativo a tecnico rivela quell'atteggiamento tipico del burocrate che vuole giustificare la propria collocazione sociale ed occupazionale, ritenendola inferiore alle proprie aspirazioni e competenze intellettuali ma di gran lunga superiore a quella dei lavoratori più esecutivi come è il caso degli impiegati addetti ad attività di segretariato (Wright Mills 1966).

Il lavoro in realtà per gli istruttori risulta essere vario, ma tuttavia limitato per conoscenze applicate e parziale rispetto all'attività di pianificazione territoriale, infatti si tratta di applicare quanto fatto da altri e di controllare solo un aspetto del procedimento, perché poi alla fine bisogna ricorrere al lavoro di altri soggetti che forniscono informazioni e conoscenze integrative per lo svolgimento efficace del controllo amministrativo:

*Come dire? Le fasi di lavoro non sono mai uguali, quindi non è che ogni mattina faccio la stessa cosa. Questo accade se io devo iniziare a lavorare su una cosa che mi è arrivata e che devo studiare, ma se invece sono già avanti nel lavoro... casomai quel giorno ho l'appuntamento con l'architetto oppure devo andare agli altri uffici, oppure devo fare il conteggio. Per cui non si può definire la giornata in modo standard, le giornate sono sempre diverse, perché ci sono anche giornate nelle quali devo collaborare con i colleghi dell'ufficio: per procedere ad alcune fasi del lavoro ho bisogno del supporto integrativo delle loro specificità professionali.*

(Fil, istruttrice comunale – intervista n. 8)

Il lavoro è applicativo, nel senso che si tratta di applicare meccanicamente, o quasi, tecniche senza esprimere quasi mai giudizi di merito. Dunque la stessa autonomia esecutiva (de Terssac 1992) è ridotta. Gli istruttori si rifanno alla definizione della situazione che danno i dirigenti, ai quali riconoscono una conoscenza superiore alla loro, dichiarando di esprimere solo giudizi "tecnici", cioè scevri da valori e riconducibili al rispetto formale delle norme:

*No, noi disegno non ne facciamo. Noi relazioniamo. Quindi noi facciamo una verifica sui grafici per cercare di capire di che si tratta, cioè il problema quale è. Quindi verificiamo se questi grafici sono conformi alle normative dei luoghi, e tutto...poi, dopodiché, noi facciamo la nostra relazione, che può essere positiva o negativa // le nostre relazioni sono sempre tecniche. Quindi è un controllo sia di norme e sia di procedura. Quindi norme nel senso di verificare se le opere si trovano nei famosi...tu lo sai che la Regione Campania su questo ha molti vincoli...noi quindi la primaria verifica che facciamo è vedere se è conforme a tutti i vincoli. Questa è la prima cosa che vediamo. Dopodiché... poi passiamo ad altre...cioè a cose più...cioè noi vediamo il progetto, se è stato spedito all'Ambiente [ufficio Ambiente], definiamo in generale tutto ciò che è stato fatto // No, no. Noi sul progetto non vogliamo entrare se non diventa poi...noi dobbiamo solo controllare che sia tutto...*

(Bill, istruttore regionale – intervista n. 13)

*No, giudizi di merito ecco non riguardano più...ecco casi come la Soprintendenza possono dare un giudizio estetico sull'opera. Nel nostro caso il giudizio è tecnico, dove c'è una normativa, nel senso che non diciamo se questa opera è bella o brutta ma insomma se risponde o meno alle possibilità che può avere...*

(Sel, istruttrice comunale – intervista n. 4)

*Col dirigente si discute però lui fa da filtro con la politica. Così ha lui l'ultima parola sulle pratiche. Può capitare che noi non capiamo le decisioni in merito prese dai dirigenti.*

(Joe, istruttore regionale – intervista n. 15)

Non tutti accettano questo tipo di lavoro, infatti c'è chi si ritrova a vivere una situazione in cui esiste uno iato tra sapere appreso e situazione di lavoro reale. In tal caso, la valutazione, gestione e supervisione dei dirigenti sulla base di parametri non tecnici può anche non essere accettata. Non resta che resistere, continuando ad esprimere il proprio parere, anche se non si è in grado di proteggere il proprio sapere dall'invasione del giudizio dei dirigenti:

*Ah si! Questo si! Quando questo confligge con gli indirizzi politici c'è una sorta di correttivo all'istruttoria ma non nel merito, perché noi...le istruttorie nostre sono estremamente delicate! Perché a quel punto ehm bisognerebbe giustificare perché poi si entra nel merito...perché noi abbiamo un'autonomia istruttoria...ora può non essere presa in considerazione quell'istruttoria o quel nostro parere che noi andiamo a dare...*

(Tom, istruttore<sup>4</sup> regionale – intervista n. 13)

Per i più giovani l'elevato investimento emotivo attraverso la formazione post-laurea non trova sbocco nella situazione reale di lavoro ed il progetto professionale risulta bloccato, mentre per i più anziani il progetto professionale spesso ha subito un processo di *skinning*, consistente nell'abbandono della libera professione una volta entrati nella pubblica amministrazione, e questo soprattutto dopo l'introduzione delle leggi Bassanini che hanno ridotto il fenomeno del doppio lavoro da parte dei dipendenti pubblici<sup>5</sup>.

Non da tutti i controllori la propria situazione di lavoro è vissuta con dramma. Per la maggior parte l'accettazione del proprio ruolo di dipendente pubblico sostituisce qualsiasi progetto professionale:

*Dopo. Dopo ho vinto il concorso. Quindi prima ho vinto un concorso nella scuola ed avevo uno studio privato. Questo per cinque anni... ho avuto lo studio privato, per tre anni ho insegnato (tono della voce basso). Poi, invece, ho vinto il concorso nella pubblica amministrazione (tono alto) e quindi ho lasciato la scuola e ho preso il posto...(tono basso) // È molto limitato il privato perché la professione libera,*

---

<sup>4</sup> Questo urbanista è l'unico intervistato per il quale non è facile definire chiaramente il tipo di attività da lui svolta. Tom, come molti urbanisti regionali si dedica tanto all'istruttoria quanto alla mediazione (si definisce mediatore nella somministrazione del questionario). Inoltre, egli ha partecipato anche come progettista alla redazione del Piano Territoriale Regionale. Per comodità viene classificato come istruttore, sembrando questa la sua attività principale, anche se la sua è una posizione di confine tra l'addetto all'istruttoria e l'addetto alla progettazione urbanistica e territoriale: lo si è classificato tra gli istruttori, col profilo professionale di controllore tradizionale [cfr. *qui*, par. 2.4.].

<sup>5</sup> Questo insieme di leggi (leggi 57/97, 127/97, 191/98 e legge 50/99) introduce diverse novità nella pubblica amministrazione italiana: dalla cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego all'introduzione delle nuove tecnologie informatiche, dalla consacrazione dei sistemi di gestione dei reclami all'autocertificazione, fino a giungere a nuovi criteri di valutazione del lavoro svolto, razionalizzando la possibilità per il dipendente pubblico di esercitare, oltre al lavoro di ufficio, anche l'attività libero professionale.

*ripeto, non è libera per niente perché ti impegna totalmente nella...sicuramente all'inizio ma non solo all'inizio, perché bisogna guardare a più aspetti, non solo a quello professionale per poter reggere proprio la struttura di uno studio. Economicamente si investe moltissimo... ci si promuoveva in questa maniera, però era difficile avere un ritorno, per cui logicamente si lavorava a ritmo pieno, ma, almeno per quella che è la mia esperienza, con un ritorno molto relativo. E quindi la scelta, come donna, anche di preservarmi un po' di spazio privato e quindi dopo cinque anni di questa storia decisi di darmi alla pubblica amministrazione.*

(Fil, istruttrice comunale – intervista n. 8)

Il lavoro di istruttore/controllore dunque continua ad appartenere al tradizionale lavoro impiegatizio, risultando ancora soggetto al processo di standardizzazione da parte dell'organizzazione, che lo rende prevedibile, ridotto in termini di sapere applicato e limitato in termini di autonomia esercitata. Allo stesso tempo, come si vedrà in seguito, all'interno del gruppo degli istruttori (così come a quello dei mediatori) vanno distinti i controllori tradizionali da quelli innovatori.

## **2.2. I mediatori**

I mediatori, a differenza degli istruttori, sono maggiormente coinvolti dal processo di innovazione tecnologica e manageriale. Questo gruppo può essere considerato il prodotto non tanto del mutamento tecnologico quanto di quello organizzativo. La ricerca di procedure più flessibili e la maggiore apertura delle organizzazioni verso l'esterno è consistita per la pubblica amministrazione nel tentativo di dar vita ad amministrazioni a rete (de Leonardis 1998; Fedele 2002).

L'introduzione di strumenti come le conferenze di servizio e gli accordi di programma ha comportato per la pubblica amministrazione la necessità di formare personale adatto a sviluppare sapere relazionale e a coniugarlo col sapere specialistico dell'urbanista, per rappresentare l'ente e cercare di portare a termine in modo efficace la negoziazione tra enti o tra singolo ente e soggetti privati. In urbanistica, il passaggio dalla pianificazione centralizzata a quella "negoziata" o "contrattata" ha prodotto la figura centrale del mediatore. L'attività del mediatore si pone così a metà strada tra quella ancora "indiretta" del controllore e quella "produttiva" del progettista.

Il mediatore in una certa misura co-pianifica, in quanto il suo lavoro rispetto a quello degli istruttori è meno separato dalla pianificazione, ma allo stesso tempo regola: l'attività di controllo non scompare ma si arricchisce, attraverso un'attività che è relazionale e meno parcellizzata. Si tratta infatti di controllare, modificare, seguire nel suo iter un progetto inerente ad un intervento urbanistico che avrà comunque un certo impatto sul territorio. Così il mediatore si trova a vivere tutta la contraddizione dell'urbanista pubblico, la cui situazione vede la dimensione burocratica sovrapporsi a quella professionale. I mediatori sono architetti ed ingegneri istruttori che hanno riconvertito il loro ruolo grazie all'esperienza maturata nell'ente e alla costruzione di un rapporto di fiducia forte con i dirigenti.

Essi si trovano così a mediare innanzitutto il loro punto di vista, legato ai parametri della professione di urbanista, col mandato affidato dai decisori pubblici, ossia dirigenti e politici del relativo assessorato all'urbanistica, e con gli interessi ed i punti di vista dei soggetti proponenti, ossia tecnici e amministratori degli enti che propongono un intervento urbanistico.

L'attività di mediazione è svolta dalla Regione e dalla Provincia. Tuttavia negli uffici regionali di urbanistica molti si dedicano solo parzialmente alla mediazione, nel senso

che impiegano il loro tempo soprattutto nell'attività istruttoria e solo in minima parte nell'organizzazione, gestione e conduzione di conferenze di servizio o nella chiusura di accordi di programma. La Provincia invece, in seguito alla nuova legge regionale, diviene l'ente principalmente preposto all'attività di mediazione: negli uffici provinciali vi sono urbanisti che dedicano buona parte del loro tempo alle attività di mediazione.

I mediatori si ritrovano ad interagire direttamente con la sfera politica, a differenza di progettisti e istruttori che hanno una relazione meno diretta con questa sfera:

*Noi abbiamo a che fare maggiormente con la parte politica dell'ente, quindi assessori...partecipo alle commissioni urbanistiche della Provincia...perché la commissione deve dare il suo parere sui piani regolatori prima di passarli in consiglio [consiglio provinciale].*

(Ann, mediatrice provinciale – intervista n. 1)

I mediatori regionali e provinciali riescono ad agire con maggiore discrezionalità rispetto agli istruttori, facendo del sapere normativo e di quello specialistico dell'urbanista lo strumento per definire la realtà e negoziare il proprio punto di vista con quello dei dirigenti del proprio ente e con quello degli amministratori comunali:

*Io intervengo sul disegno/no? Io disegno nel merito. Disegno nella programmazione dei vani, dico "è esagerato programmare diecimila vani in un Comune come Saviano che crescerà in dieci anni"...vado a vedere i dati Istat ...quanto è cresciuto negli ultimi anni. // Non lo potrei fare ma la legge dice "tu devi vedere la conformità e la compatibilità". Io lego questa conformità e compatibilità anche al merito. Insomma. // Diciamo che questo merito lo devo poi rafforzare con la conformità alle leggi. Dico "guarda tu per legge non lo potevi fare...chiedere questo perché i tuoi abitanti cresceranno meno; hai capito? quindi non mi devi chiedere duemila vani quando in dieci anni sono cresciute cento unità"*

(Ann, mediatrice provinciale – intervista n. 1)

*La valutazioni espresse nell'istruttoria sono assolutamente vincolanti. Il Comune si deve attenere a quello che poi sarà stabilito dal decreto finale di approvazione del piano regolatore. Invece io pongo delle prescrizioni...io faccio delle modifiche al progetto che loro hanno portato qui. Loro [i tecnici e gli amministratori comunali] si devono attenere, devono modificare secondo le nostre indicazioni.*

*Quindi...è vincolante. Non possono fare a meno di attenersi a quei piani regolatori. Poi - sì, esatto, poi in realtà sarebbe il Comune, i politici, il sindaco, eccetera...la mia ultima parola in contrasto con la loro potrebbe portare a non far realizzare l'intervento, per cui siccome il più delle volte sono opere di pubblica utilità oh...diciamo che si cerca di trovare sempre una soluzione. Naturalmente...come dire?... // Beh, il giudizio di merito, certo. In realtà poi l'urbanistica è una materia che ti consente di trovare...non è una materia scientifica...non è una scienza esatta. Ecco.*

*Per cui comunque una soluzione uno la trova a qualsiasi problema. Non è...magari si tratta di studiare un po', di trovare una soluzione un po' più complicata per tutti, però poi alla fine si cerca di andare incontro alle esigenze ehm...pur rimanendo nell'ambito di cosa è consentito...si cerca di andare incontro 100alle esigenze di chi quel piano regolatore lo deve applicare, lo deve subire, tra virgolette ...quindi il Comune poi alla fine. Quindi, si cerca sempre di andare incontro alle esigenze del Comune.*

(Silv, mediatore provinciale – intervista n. 2)

Il lavoro di mediatore si basa, seppure parzialmente, sull'applicazione del sapere urbanistico nella implementazione di un progetto. Si tratta di avere una visione aperta del sapere urbanistico che deve essere, secondo i mediatori, flessibile alle diverse esigenze poste in essere da un progetto.

Dunque la razionalità tecnica degli istruttori è riconvertita in razionalità riflessiva con margini di azione che sono in parte più autonomi di quelli degli istruttori.

Tuttavia la dimensione burocratica del controllo è sempre presente, di qui la consapevolezza che la vera autonomia dalla dirigenza, così come dalla sfera politica, è

possibile solo quando il controllo si fa mediazione attraverso l'adozione di criteri condivisi:

*Cioè la legge regionale ha creato questo strumento proprio per una semplificazione delle procedure per arrivare alla realizzazione di opere di una certa importanza. Sicuramente non lo ha fatto per superare tutti i passaggi previsti dalla normativa vigente, sicuramente non lo ha fatto... “perché pure se si deve fare un parcheggio si deve arrivare all'accordo di programma, perché in questo modo evitiamo di fare tutte le trafale previste dalla legge”; invece i Comuni molte volte intendono questo [cioè reputano gli accordi di programma come strumenti per scavalcare la normativa e modificare continuamente la pianificazione] e allora noi li dobbiamo fermare su certe cose!//*

*Si, ma ad un onor del vero devo dire che anche l'atteggiamento del dirigente di settore...e penso pure dell'assessore a questo punto...è quello che noi non dobbiamo assolutamente banalizzare l'accordo di programma. Per cui sicuramente noi abbiamo...ecco, questa linea di tendenza, che poi abbiamo prima discusso tra di noi...e c'è stato l'avallo...cioè quando vediamo che la cosa è stata organizzata solo per essere scorciatoia, noi poniamo tanti e tali di quegli ostacoli che li [i tecnici che propongono interventi urbanistici che violano la normativa] stanchiamo!*

(Bob, mediatore regionale – intervista n. 11)

*Certo, ti controdeducono e ti dicono “no, guarda, non mi devi togliere questo”, allora tu devi rafforzare queste tue scelte di merito, cioè tu tecnico, con delle scelte legislative. Cioè le conforti con questo tipo di scelte...non puoi insomma portare avanti le tue idee [...] quindi io faccio il controllo però il mio controllo è mortificante secondo me, perché cartaceo nel senso che non vedo in realtà quello che succede // no... si... se a volte ci sono problemi, cose, ne discutiamo fra di noi ma veramente c'è la commissione [commissione provinciale] che per questi...che ne so, io leggo la mia relazione in questa commissione e ci confrontiamo.*

(Ann, mediatrice provinciale – intervista n. 1)

Il lavoro di mediazione presuppone già di per sé la negoziazione del proprio punto di vista come limitazione della propria autonomia, ma è proprio questa relazionalità ad essere la fonte identitaria del mediatore, garantendogli la partecipazione alla pianificazione e l'impiego, seppure parziale, del proprio sapere specialistico di urbanista, aspetti entrambi non presenti nel lavoro concreto degli istruttori addetti al controllo.

### **2.3. I progettisti**

Al contrario degli altri urbanisti nei progettisti la dimensione tecnico-professionale sembra prevalere su quella burocratica. Questa prevalenza non si traduce però direttamente in agibilità effettiva della propria professionalità, bensì è fonte di una relazione più complessa tra gli urbanisti e l'organizzazione.

Le differenze con gli istruttori ed i mediatori sono tante, dall'età (per lo più i progettisti sono giovani) al tipo di socializzazione e formazione, dalla particolare relazione con l'organizzazione e le tecnologie al tipo di attività svolta rispetto alla funzione di pianificazione esercitata dalla pubblica amministrazione. In particolare è emersa la predilezione da parte degli enti di impiegare lavoratori giovani nell'attività prettamente di progettazione, data la maggiore socializzazione di costoro alle nuove tecniche di progettazione e ai principi della nuova pianificazione. Per quanto riguarda i contenuti del lavoro, poi, la differenza principale consiste nel fatto che questo gruppo è addetto alla redazione di piani specialistici o di piani generali, come è il caso del PUC del Comune di Napoli o del PTCP della Provincia.

I progettisti sono presenti in Provincia e nel dipartimento autonomo del Comune. I contenuti del lavoro sono legati alla progettazione vera e propria, alla quale concorrono

però anche altri gruppi professionali: in Provincia partecipano alla pianificazione in una qualche misura anche informatici e geologi, mentre in Comune sono presenti anche laureati nelle scienze sociali.

Gli architetti e gli ingegneri progettisti svolgono un lavoro di gruppo dove l'interazione tra molteplici saperi è sempre presente. A differenza degli altri urbanisti essi non si dedicano quasi mai all'istruttoria:

*Si. Allora, relazioni ne scrivo davvero poche perché, diciamo, non mi occupo di un iter di tipo burocratico, per esempio l'approvazione dei Piani Regolatori, di cui si occupano altri colleghi. Per cui quello che noi facciamo, ed anche io in particolare faccio, è quello di fare studi proprio, diciamo, sulle carte che oramai non sono più carte ma sono delle mappe informatizzate, che rappresentano un po' lo studio del territorio...*

(Alba, progettista provinciale – intervista n. 3)

*Beh, sì, beh sì...nel senso che l'aspetto tecnico, fortunatamente, ha ancora una rilevanza. Io mi sentirei un po' in crisi se, se...perché anche quando dico "scrivo più di quanto uno possa immaginare" ma è sempre uno scrivere tecnico, insomma...parlo di scrivere una relazione, insomma di accompagnamento, ma...// Poi, alcuni di noi...anche qua troverai sicuramente delle differenze perché alcuni di noi partono da una posizione originaria diversa...io per esempio mi sono sempre occupato del disegno e dell'elaborazione al computer, diciamo quello che una volta si chiamava progettazione assistita, cioè dell'utilizzo di alcuni software delicati che richiedono essi stessi una vera e propria specializzazione...ed invece noi siamo comunque costretti, continuamente, a sovrapporre la conoscenza del software, molto tecnico, con l'aspetto, per esempio, progettuale...però è una cosa sicuramente quotidiana, la nostra.*

(Cek, progettista comunale – intervista n. 15)

I progettisti dunque rimarcano la loro diversità dagli altri urbanisti, ritenuti implicitamente dipendenti pubblici tradizionali. Il lavoro è più vario e ricco: questo gruppo progetta, disegna, fa analisi del territorio, elabora cartografie, scrive relazioni tecnico-scientifiche. L'attività assume una natura maggiormente produttiva nel senso che essa consiste nell'applicazione di sapere esperto per la produzione di un servizio, quale è la progettazione contenuta nei piani territoriali ed urbanistici:

*Cosa faccio io? Beh, faccio un po' di tutto (sorride) perché ho una formazione che mi ha consentito una discreta dimestichezza con gli strumenti informatici...la parte informatica non dipende da altri...quindi posso disegnare sia con AutoCad che con sistemi informatici territoriali, ehm...anzi è una parte che mi piace molto: sia dei contenuti comunque ma anche la parte grafica, ehm, curare l'aspetto della comunicazione e del disegno del grafico, secondo me è importante sia quando è rivolto ad altri tecnici che quando è rivolto al pubblico. // Ho partecipato al Piano Regolatore Generale sia nelle osservazioni, sia nella stesura, sia nelle osservazioni dei cittadini e - nelle modifiche consequenziali alle osservazioni dei cittadini.*

(Jil, progettista comunale – intervista n. 6)

Di conseguenza ci si aspetterebbe un'elevata autonomia professionale. In realtà è questo aspetto ad essere la fonte di maggiore attrito con l'organizzazione. Innanzitutto nella pianificazione in molti casi ci si avvale dell'impiego di consulenti esterni legati più strettamente alla sfera politica. Su questo si ritornerà in seguito [qui, par. 4.2.], per il momento basta sottolineare come la particolare base cognitiva, sviluppata attraverso una formazione di lungo periodo che vede il continuo aggiornamento della teoria e delle tecniche di progettazione urbanistica, porta i soggetti a richiedere un effettivo ed autonomo impiego del proprio sapere.

I progettisti si ritrovano ad agire a quel livello dell'attività istituzionale di pianificazione dove la separazione tra dimensione tecnica e dimensione politica è labile.

Essi per tipo di lavoro e tipo di formazione sono caratterizzati da un'autonomia esecutiva maggiore rispetto agli altri urbanisti ma richiedono anche una certa autonomia "strategica" relativa alla quantità, qualità e direzione della conoscenza immessa nella progettazione:

*Quella che è la mia sensazione personale è che io non vedo la fine del mio lavoro, cioè che io lavoro, faccio studi sul territorio, compio analisi, che ne so, interseco dati provenienti da fonti diverse, produco mappe che rappresentano un determinato sguardo sul territorio, però poi sostanzialmente non so dove va a finire tutto questo lavoro. Ed infatti poi questa è la cosa centrale, cioè il non vedere il prodotto finito del proprio lavoro...che è un po'...*

(Alba, progettista provinciale – intervista n. 3)

Di qui l'attrito con dirigenti e politici nei confronti dei quali i progettisti si sentono separati in nome dell'autonomia tecnica<sup>6</sup>. Infatti, i tentativi di indirizzare la progettazione da parte della dirigenza, anche attraverso l'impiego di consulenti esterni, può comportare lo svuotamento dei contenuti del lavoro dei progettisti. Non a caso molti di loro divengono "semplici analisti", cioè partecipano alla pianificazione attraverso l'analisi di appositi indicatori statistici "territoriali":

*Ehm, beh si! Anche se noi, ti ripeto...fondamentalmente noi gestiamo i dati del SIT, per cui questa cosa è ormai di fondamentale importanza per la progettazione anche, per la pianificazione. È di supporto alla pianificazione, insomma - cioè io personalmente ho inserito tutti i dati relativi ai parchi, ai parchi regionali...// Eh, noi, per esempio...come ti posso dire?...cioè è un discorso prevalentemente di elaborazione di dati, cioè io ho preso i piani dei parchi regionali, li ho rielaborati...cioè no, rielaborati...li ho riportati nel SIT...cioè nel nostro sistema col nostro supporto cartografico, in modo da avere un'omogeneità dei dati, diciamo, e questo discorso vale non solo per questi piani ma anche per un'altra serie di cose: viabilità...cioè cosa ti posso dire?...aree protette...tutti questi aspetti della pianificazione ambientale e sovracomunale.*

(Iva, progettista provinciale – intervista n. 14)

Il punto è che queste analisi possono essere prese in considerazione solo parzialmente; l'impiego della conoscenza può cioè tradursi in mera produzione di documenti di intento, che finiscono per svuotare anche la funzione sociale dell'urbanista come responsabile dell'impatto sociale degli interventi urbanistici sul territorio.

Per questo molti progettisti si sentono in buona parte subalterni, meri esecutori: il lavoro più ricco può anche trasformarsi in impiego meccanico di software finì a se stessi. I progettisti risultano come il gruppo dai contenuti di lavoro più ricchi e più creativi, ma allo stesso tempo il rischio di svuotamento professionale e di subordinazione totale all'organizzazione può essere anche più alto dei mediatori. Gli urbanisti addetti all'analisi territoriale e alla progettazione svolgono così un lavoro dove la dimensione dell'*expertise* tecnica è compresente al forte rischio di subordinazione e svuotamento professionale. Quella del progettista è una figura professionale in evoluzione che va oltre il gruppo professionale degli architetti e degli ingegneri e che finisce per coinvolgere anche altri gruppi professionali addetti alla stesura di progetti

---

<sup>6</sup> In questo elaborato si parla di autonomia esecutiva, autonomia strategica [cfr. par. 1, capitolo primo] ed autonomia tecnica. La prima è relativa alla discrezionalità del lavoratore nell'eseguire compiti e nel gestire il lavoro quotidiano. La seconda è relativa alla definizione dei problemi e al potere di decidere la direzione in cui impiegare il sapere esperto posseduto. La terza definizione concettualmente si lega alla seconda definizione ma viene impiegata quando si vuole indagare la dimensione identitaria dei soggetti e comprendere se essi si identifichino come tecnici (intesi come prestatori di un servizio basato sull'impiego di sapere esperto) in contrapposizione ai dirigenti.

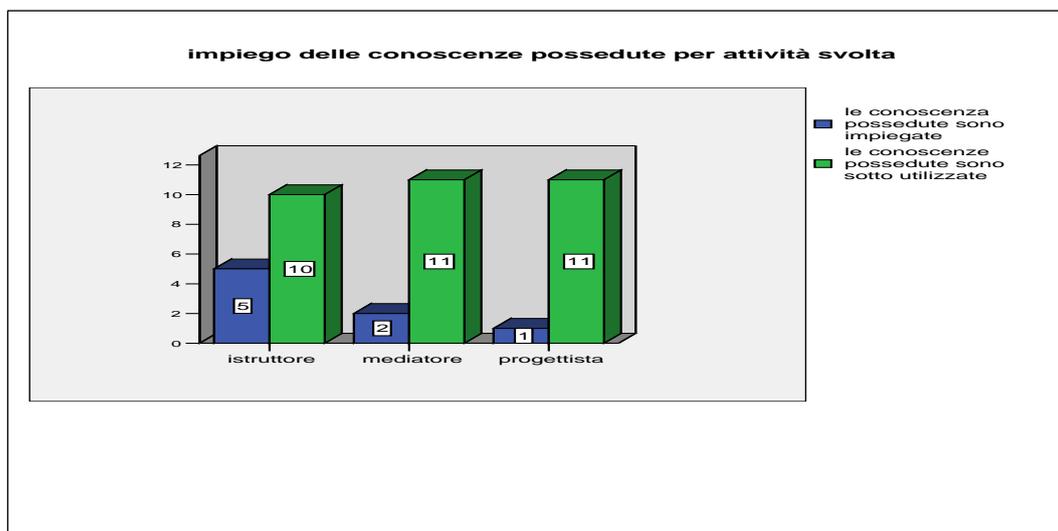
urbanistici. Il progettista vive un rapporto dialettico, critico, con l'innovazione tecnologica e manageriale di cui egli stesso è uno dei principali prodotti.

#### 2.4. Sapere e Lavoro: vecchie e nuove figure professionali

Gli urbanisti studiati dunque si differenziano al loro interno per il tipo di attività svolta. A seconda dell'attività cambiano i contenuti del lavoro nella loro complessità ed ampiezza. L'elemento discriminante è costituito però dal rapporto tra sapere posseduto e sapere effettivamente impiegato nell'organizzazione.

Il processo di razionalizzazione sta facendo mutare il lavoro impiegatizio, dando spazio ad una nuova figura, alternativa a quella classica dei colletti bianchi addetti all'amministrazione. Se è vero che 4 urbanisti su 5 si dichiarano insoddisfatti perché ritengono che l'organizzazione non utilizzi pienamente conoscenze e competenze possedute dai dipendenti, tuttavia questo vale soprattutto per i progettisti ed i mediatori mentre gli istruttori sono portati ad essere meno insoddisfatti degli altri [qui fig. 3].

Figura 3



Quelli che svolgono un lavoro meno ricco e vario sono meno insoddisfatti degli altri: è come se le aspettative professionali crescessero con l'arricchimento dei compiti, la possibilità di impiegare conoscenze più specialistiche, l'allungamento del periodo di formazione. Infatti risultano essere meno soddisfatti quasi tutti i progettisti ed i mediatori, cioè quei soggetti, spesso più giovani (i 12 progettisti del campione non hanno più di 50 anni, e nella maggior parte dei casi si sono laureati meno di 15 anni fa), che non solo, come detto, sono maggiormente coinvolti nell'attività di pianificazione vera e propria ma che nella maggior parte dei casi hanno seguito percorsi formativi più lunghi. Per i progettisti, in particolare, la formazione è consistita in corsi post-laurea, in continui corsi di aggiornamento, in un percorso professionale che li ha portati dalla precarietà del lavoro di tirocinanti in studi privati al superamento del concorso pubblico,

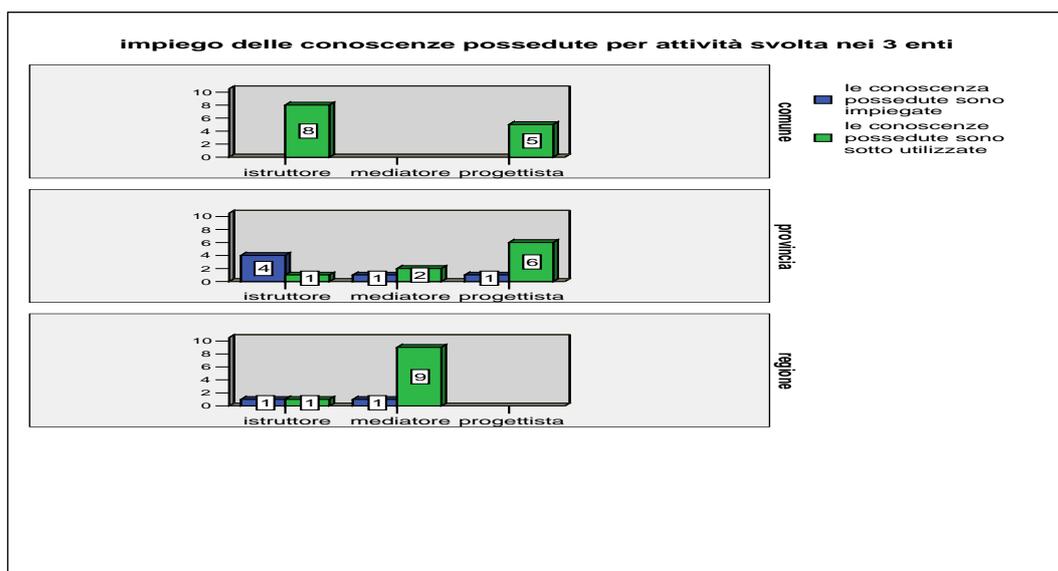
che negli ultimi anni è avvenuto attraverso il “corso/concorso” della cosiddetta rete RIPAM, inedito strumento di formazione e selezione del personale pubblico<sup>7</sup>.

In tal caso vi è la sovrapposizione tra formazione, lavoro, assunzione, con un continuo arricchimento della base cognitiva ed un forte investimento emotivo nel lavoro di analisi e progettazione, inteso come attività volta a professionalizzare non solo i soggetti ma l'intero agire amministrativo.

Questo percorso diverge da quello classico di altri urbanisti, per lo più cinquantenni e sessantenni, i quali hanno investito poco nelle formazione post-laurea. In più di un caso costoro sono stati assunti da parte di quell'ente presso il quale hanno svolto per diversi anni attività di consulenza come liberi professionisti [qui, par. 3].

Di qui le differenti aspettative rispetto al lavoro svolto in termini di impiego della propria base cognitiva, che inevitabilmente risulta diversa tra chi è stato formato alle nuove tecnologie e ai nuovi modelli organizzativi e chi invece è dotato di una formazione più tradizionale, fondata soprattutto sull'analisi giuridica per precedenti. Nella valutazione del proprio lavoro, altre variabili entrano in gioco, come il tipo di ente nel quale si lavora [qui fig. 4].

Figura 4



In Provincia gli urbanisti sono meno insoddisfatti mentre al dipartimento comunale, che rappresenta l'organizzazione maggiormente attraversata dall'innovazione amministrativa, tutti gli intervistati si dichiarano insoddisfatti: al dipartimento comunale, dove l'ambiente di lavoro è più innovativo in termini di risorse umane e tecnologie impiegate, è alta l'insoddisfazione per l'impiego da parte dell'organizzazione del sapere posseduto dai dipendenti, nonostante la riforma amministrativa e quella

<sup>7</sup> Il progetto RIPAM, operativo dal 1994, ha l'obiettivo di migliorare la qualità del personale degli enti locali attraverso la selezione, formazione ed immissione di nuovi quadri, laureati e diplomati, reclutati con la procedura di corso-concorso. Esso consiste nell'istituire un corso di formazione intensiva per i vincitori di concorso pubblico. Tale progetto è gestito dal Formez. Per approfondimenti si rinvia al sito [www.ripam.formez.it](http://www.ripam.formez.it)

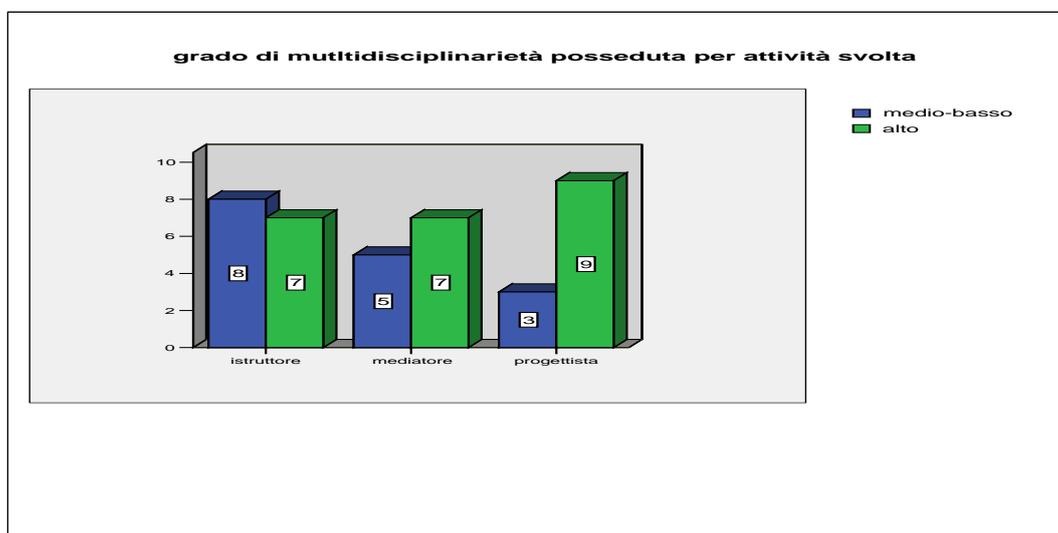
strettamente attinente all'urbanistica riscontrino maggiore favore [par. 3.1.e par. 3.2., capitolo quinto].

I differenti giudizi sull'impiego delle conoscenze possedute rimandano al differente tipo di sapere richiesto dal lavoro. Ebbene, solo 1/3 degli urbanisti studiati ritiene che le conoscenze più importanti per il proprio lavoro siano quelle derivanti dalla formazione universitaria e post-laurea.

Questo gruppo applica più degli altri un sapere multidisciplinare. Al contrario coloro che danno maggiore importanza al sapere pratico appreso sul luogo di lavoro si rifanno meno ad un sapere multidisciplinare.

Su questo aspetto le tre figure degli istruttori, dei mediatori e dei progettisti si distinguono [qui fig. 5]. I progettisti basano il proprio lavoro su un sapere multidisciplinare, a differenza degli istruttori che sono attraversati in misura minore dall'integrazione dei saperi. I mediatori sono in una posizione intermedia [qui, par. 3.3.].

Figura 5



Sulla valutazione delle conoscenze più utili nel lavoro, vi è una leggera associazione tra formazione post-laurea e lavoro di progettista, e tra formazione pratica e lavoro di istruttore: 2/3 degli istruttori affermano che il loro lavoro si basa sul sapere pratico appreso in ufficio, lo stesso vale per 2/3 dei mediatori, mentre poco più della metà dei progettisti ritiene più utile il sapere appreso con la formazione post-laurea [qui fig. 6].

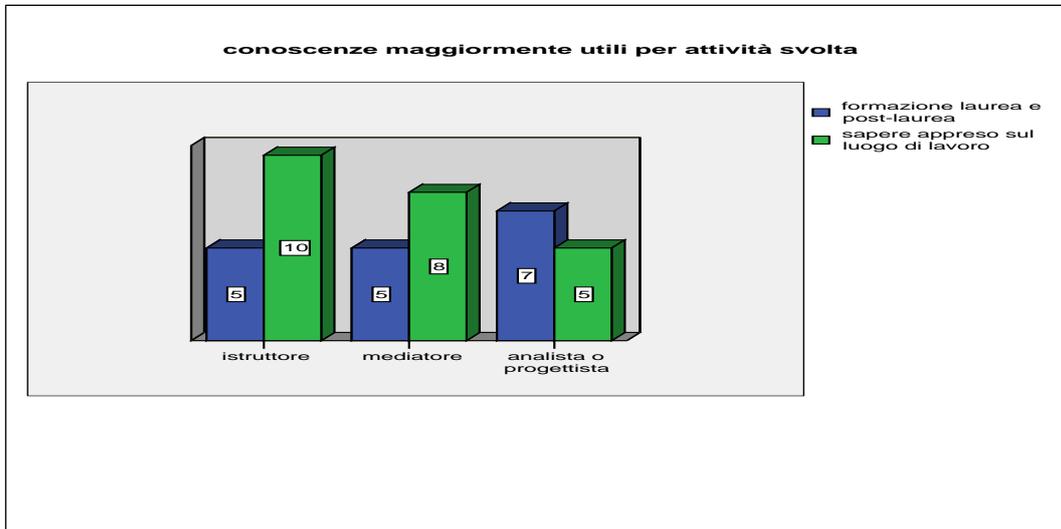
In Comune quasi tutti i progettisti danno importanza al sapere post-laurea, mentre in Provincia i progettisti si suddividono in coloro che danno importanza al sapere post-laurea ed in coloro che danno importanza al sapere pratico.

Inoltre in Comune, oltre ai progettisti (4 su 5), anche una parte degli istruttori (3 su 8) dà importanza al sapere post-laurea. Dunque in questo ente prevalgono coloro che danno importanza alla formazione teorica, derivante dal percorso universitario e post-laurea, ritenendola più utile del sapere pratico appreso in ufficio.

Se si analizzano congiuntamente il tipo di sapere su cui i soggetti fondano il proprio lavoro, le competenze maggiormente richieste dall'organizzazione, i contenuti del lavoro e la valutazione sul grado di impiego (valorizzazione) delle proprie competenze e

conoscenze da parte dell'organizzazione, è possibile notare la suddivisione interna agli urbanisti studiati tra vecchie e nuove figure professionali.

Figura 6



La differente situazione di lavoro tra gli urbanisti studiati di urbanistica è data dal tipo di attività svolta, dalle competenze richieste, dal tipo di sapere impiegato e, come si vedrà nel prossimo capitolo, dal modo di “essere tecnici addetti all’urbanistica pubblica”.

A questo proposito è utile rifarsi al tema dei *knowledge workers*; in particolare, autori come Butera (1998), Reich (1993), Florida (2003) parlano della nascita di nuove figure lavorative definite lavoratori della conoscenza, analisti simbolici, lavoratori creativi, raggruppando sotto queste etichette un ampio numero di figure che vanno dai professionisti classici ai manager passando per le nuove professioni d’azienda, con Butera (1998) che pone in questa categoria anche gli operai addetti alle macchine a controllo numerico.

In questa sede si intende sostenere che all’interno del più ampio processo di dematerializzazione del lavoro, che sta facendo aumentare il numero di lavoratori che manipolano simboli piuttosto che cose (Accornero 1994, 1997), un ruolo centrale è rivestito da quell’insieme di professioni impiegate nelle organizzazioni ed addette specificatamente all’immissione nei processi produttivi di sapere esperto, appreso con un lungo periodo di formazione.

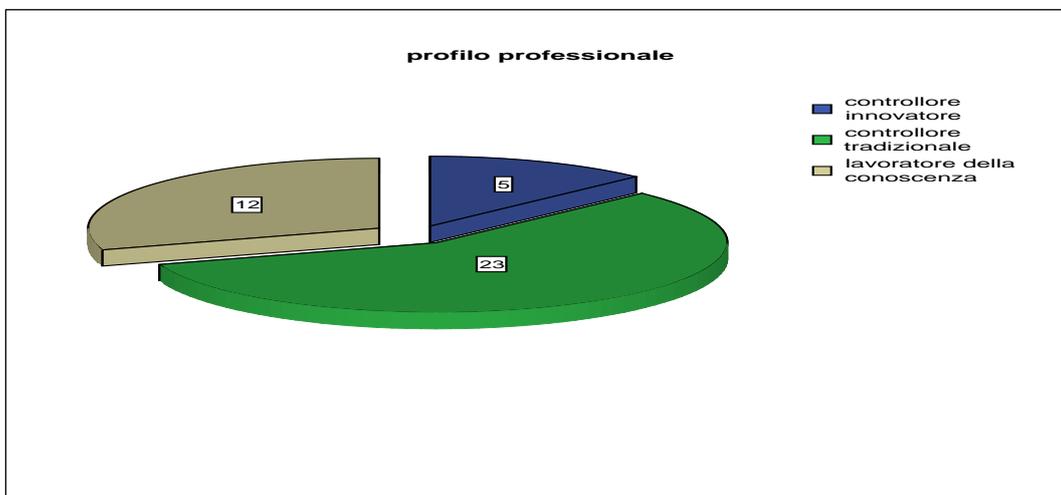
È questo il caso dei progettisti qui studiati. Essi non sono addetti all’organizzazione del lavoro altrui, né alla mera esecuzione di algoritmi appresi *in situ* sul luogo di lavoro, bensì sono dediti all’applicazione ed elaborazione di quanto appreso teoricamente nei momenti e luoghi di formazione. In tal caso si è in presenza di figure lavorative che provano a coniugare il sapere teorico, appreso nel lungo periodo e continuamente aggiornato, col saper fare sviluppato nell’organizzazione. Bisogna dire che anche alcuni mediatori si possono avvicinare a questo profilo professionale.

A questo punto è possibile distinguere, per quanto riguarda i soggetti studiati, gli urbanisti in controllori innovatori, controllori tradizionali e lavoratori della conoscenza [*qui fig. 7*]. A questa nuova classificazione si è pervenuti attraverso le informazioni

raccolte con le interviste e con l'osservazione sul campo, tecniche che hanno fatto emergere l'importanza centrale dell'interazione tra il percorso formativo ed il tipo di lavoro svolto nel contesto organizzativo nel quale il soggetto opera.

È il particolare tipo di interazione tra formazione e lavoro a produrre differenti profili professionali. Dalla relazione tra il contesto tecnico-organizzativo ed il percorso formativo e professionale dipende la relazione tra la base cognitiva e l'autonomia professionale del soggetto, e più in generale la sua situazione di lavoro. La situazione di lavoro finisce per dar vita a differenti definizioni della realtà fondate su differenti schemi cognitivi inerenti al modo di lavorare. Si registra dunque la bipartizione tra uno schema/visione definibile modello razionale meccanico di lavoro ed uno schema/visione definibile modello riflessivo (Schön 1993). La compresenza di questi due modelli rimanda al processo di complessificazione delle organizzazioni (Borghi 2002).

**Figura 7**



Gli uffici di urbanistica dei tre enti presi in considerazione possono essere concepiti come organizzazioni in cui la più ampia attività istituzionale della pianificazione territoriale viene suddivisa nelle attività di controllo, mediazione e progettazione. Queste attività si pongono lungo un *continuum* che va dal controllo/regolazione di quanto pianificato da altri all'impiego diretto del sapere esperto di urbanista, con un maggiore coinvolgimento del soggetto nella pianificazione del territorio.

I controllori tradizionali svolgono un lavoro più parcellizzato, meno ricco, e di mera applicazione di algoritmi, dove l'attività interpretativa è molto limitata. Si tratta spesso di fare controlli formali e non di merito, di comparare e applicare norme. In questo caso la supervisione dei dirigenti si fa anche più rigida, attraverso una stretta cooperazione tra l'urbanista controllore e il dirigente di servizio. Il lavoro è poco vario e basato su un sapere pratico appreso in ufficio e poco coerente con le conoscenze teoriche apprese durante il corso di laurea in ingegneria o architettura.

I controllori innovatori si caratterizzano per il gap esistente tra il sapere posseduto e quello concretamente applicato, fatto che riduce la base cognitiva del lavoro svolto. I controllori innovatori sono istruttori e mediatori, giovani, che hanno seguito corsi di formazione post-laurea, in particolare hanno fatto l'esperienza del corso/concorso

RIPAM<sup>8</sup>. Il loro percorso formativo è caratterizzato dalla socializzazione ai nuovi principi manageriali di efficienza ed efficacia, di cui si fa portatrice la riforma amministrativa, e dall'apprendimento delle nuove tecnologie informatiche applicate al sapere urbanistico.

Tuttavia essi impiegano in minima parte questo insieme di conoscenze e si ritrovano a svolgere quel lavoro ripetitivo scandito dai ritmi e dai principi dell'organizzazione burocratica meccanica o tradizionale (Mintzberg 1996). Di qui il loro tentativo di professionalizzare, ossia di riempire di contenuti inerenti al loro sapere esperto, il proprio lavoro e l'agire amministrativo.

Infine, i lavoratori della conoscenza sono urbanisti, per lo più giovani, che riescono, seppure con non poche difficoltà, ad impiegare nei processi amministrativi il sapere da loro posseduto. Essi hanno avuto nella maggior parte dei casi lo stesso percorso formativo dei controllori innovatori ma a differenza di questi non si occupano di istruttoria e controllo amministrativo.

Il lavoro è vario e ricco: il loro compito non è eseguire controlli ed applicare, seppure abilmente, norme e tecniche pre-confezionate, ma è piuttosto elaborare informazioni ed applicare l'ampia base di conoscenze possedute in operazioni concrete che si traducono in disegni, relazioni, analisi del territorio.

Questo lavoro si basa sull'utilizzo intensivo delle nuove tecnologie informatiche e sulla cooperazione ed integrazione dei saperi e dei compiti tra più soggetti: sono richieste quelle capacità di astrazione, di pensiero sistematico, di sperimentazione e di cooperazione senza le quali non si può portare a termine il proprio lavoro di analisi simbolica (Reich 1993).

La funzione di intermediazione tradizionale assume una natura più produttiva, perché in questo caso non si tratta di controllare i soggetti che pianificano, bensì di produrre una parte importante della pianificazione del territorio.

Dunque, ai controllori innovatori appartengono quei giovani istruttori e mediatori con una ricca formazione post-laurea<sup>9</sup>, ai controllori tradizionali appartengono istruttori e mediatori con una formazione più tradizionale, mentre i progettisti sono stati ridefiniti lavoratori della conoscenza. I mediatori in realtà presentano una situazione di lavoro più ambigua, a metà strada tra quella dei controllori e quella dei lavoratori della conoscenza, molto dipende dal tempo dedicato effettivamente all'attività di mediazione e dalle concrete pratiche attraverso le quali il singolo mediatore svolge il suo lavoro<sup>10</sup>.

Molti mediatori alla fine svolgono un lavoro di applicazione di norme alla stregua degli altri istruttori, alcuni, però, provano ad aggiornare continuamente il loro sapere teorico di esperti di urbanistica facendo dell'attività di mediazione un lavoro di consulenza tecnica, ossia uno strumento di pianificazione "indiretta", attraverso la

---

<sup>8</sup> Cfr. nota precedente.

<sup>9</sup> Per costruire con i dati quantitativi una tipologia che rispecchiasse la nuova classificazione degli urbanisti suggerita dai racconti di vita, i mediatori e gli istruttori sono stati distinti dai progettisti. Questi ultimi sono stati ridefiniti lavoratori della conoscenza, mentre i mediatori e gli istruttori più giovani, di età inferiore ai 41 anni, sono stati fatti rientrare tra i controllori innovatori: si tratta di quei soggetti assunti più di recente da Comune e Provincia (non vi sono urbanisti regionali di età inferiore ai 41 anni). I restanti istruttori e mediatori sono stati ridefiniti controllori tradizionali. In questo modo si è provato a distinguere all'interno delle figure professionali addette ad un lavoro di tipo amministrativo i soggetti più giovani dagli altri, essendo i primi caratterizzati da un percorso formativo diverso da quello tradizionale degli urbanisti più anziani [qui, par. 3]

<sup>10</sup> Cfr. nota 3.

costruzione e condivisione di informazioni e conoscenze tra progettisti privati ed amministrazioni coinvolte in un intervento urbanistico.

Nei tre enti sono distribuiti in modo differente i tre profili professionali ora individuati. I controllori tradizionali sono presenti soprattutto negli uffici regionali, cioè in un contesto organizzativo che resta legato al modello burocratico tradizionale, mentre gli uffici provinciali e comunali vedono una maggiore presenza dei progettisti, ridefiniti lavoratori della conoscenza per il ruolo centrale che la conoscenza assume nel loro lavoro. Gli uffici di urbanistica di questi due enti sono stati attraversati maggiormente dallo spirito della riforma amministrativa, almeno per quanto riguarda l'impiego di soggetti giovani, portatori di nuove competenze, e socializzati a quel lavoro di gruppo richiesto dalla pianificazione integrata [qui tab. 3].

**Tabella 3**

|        |           | Profilo professionale    |                        |                             | Totale |
|--------|-----------|--------------------------|------------------------|-----------------------------|--------|
|        |           | controllore tradizionale | controllore innovatore | lavoratore della conoscenza |        |
| Ente   | regione   | 12                       | 0                      | 0                           | 12     |
|        | provincia | 4                        | 4                      | 7                           | 15     |
|        | comune    | 7                        | 1                      | 5                           | 13     |
| Totale |           | 23                       | 5                      | 12                          | 40     |

La differente situazione di lavoro non si esaurisce nei contenuti del lavoro ma riguarda l'insieme delle relazioni che i diversi tipi di urbanisti intessono con gli altri attori dell'organizzazione, e il modo in cui essi vivono l'innovazione tecnologica e organizzativa. Prima di parlare di questo, è opportuno a questo punto soffermarsi sui percorsi formativi che contraddistinguono i profili professionali ora individuati e giustificano la classificazione qui proposta: sono i racconti di vita ad aver reso necessaria questa classificazione per profili professionali. Dai racconti di vita, emerge chiaramente ciò che i dati quantitativi fanno appena scorgere: a seconda della relazione tra il percorso formativo e professionale ed il lavoro concretamente svolto nel contesto organizzativo si producono diverse figure professionali.

### 3. Formazione e percorsi professionali

La professione di urbanista non è caratterizzata da un percorso formativo rigido e istituzionalizzato alla stregua delle professioni classiche [par. 3, capitolo terzo]. La formazione degli urbanisti pubblici è spesso contingente e situata nell'organizzazione: architetti ed ingegneri che lavorano negli uffici di urbanistica si rifanno solo in parte alle conoscenze tecniche e teoriche apprese all'università. Il loro lavoro consiste spesso nell'apprendimento in ufficio delle conoscenze giuridiche in materia urbanistica, e solo pochi si specializzano nelle tecniche di pianificazione urbanistica.

Il percorso formativo e professionale è però molto eterogeneo. In particolare, dalle interviste, così come dai dati quantitativi, emerge una frattura forte tra urbanisti giovani e urbanisti di età più matura.

Si possono individuare due differenti percorsi formativi e professionali, dipendenti dal diverso contesto economico nel quale i soggetti sono stati assunti dalla pubblica amministrazione.

I soggetti più giovani hanno dovuto affrontare il contesto socio-economico sviluppatosi soprattutto negli ultimi quindici anni in Italia. Questo nuovo contesto si caratterizza, per la produzione diversificata di beni materiali ed immateriali, e per la centralità assunta dal terziario. In particolare, il terziario privato, dati i suoi caratteri strutturali (Esping-Andersen 2000), e la sua dipendenza dalle dinamiche della produzione flessibile e diversificata dell'industria (Gallino 1998), è incapace al momento di creare di per sé molti posti di lavoro stabili (Pugliese e Rebeggiani 2004) e richiede figure professionali capaci di integrare continuamente formazione e lavoro (La Rosa 2005). Il soggetto deve così attivarsi, sovrapponendo continuamente il momento formativo a quello lavorativo, per costruire una carriera professionale che sia la meno incerta e la più adeguata possibile alle mutevoli esigenze delle imprese.

Contemporaneamente, l'espansione dei laureati e la contrazione della spesa pubblica hanno reso meno forte quel tradizionale ruolo occupazionale della pubblica amministrazione esercitato, soprattutto nel Mezzogiorno, nei confronti della forza lavoro più istruita. La stessa amministrazione pubblica, poi, ha dovuto selezionare figure professionali in possesso di competenze e conoscenze adeguate a rispondere al mondo produttivo, in funzione di una riforma che dipende più da fattori esogeni che endogeni (D'Albergo e Vaselli 1997).

Al contrario i soggetti meno giovani, laureatisi negli anni Settanta ed Ottanta, sono entrati nella pubblica amministrazione in un contesto socio-economico differente, caratterizzato dalla presenza di grandi organizzazioni, legate alla produzione di massa fordista e all'espansione della spesa pubblica. In tale contesto i laureati in discipline afferenti alle professioni liberali, soprattutto nel Mezzogiorno, hanno potuto coniugare con successo l'esercizio della libera professione, protetta da un regime di monopolio, col lavoro di dipendente pubblico in modo da integrare sicurezza e successo economico. Inoltre, anche quando non è stata intrapresa la libera professione, i tempi di attesa per trovare un lavoro stabile e in termini di status adeguato al percorso di studi si sono rivelati relativamente brevi.

Il tipo di percorso formativo costituisce uno dei principali meccanismi sociali che più hanno contribuito alla frammentazione professionale, con la separazione interna agli urbanisti tra vecchio ceto burocratico e nuove figure lavorative.

Infatti, a seconda del tipo di percorso formativo e professionale cambiano il peso attribuito dai soggetti alle conoscenze teoriche e al saper fare pratico appreso sul luogo di lavoro, la valutazione del proprio lavoro in termini di professionalità espressa, il grado di socializzazione alle nuove tecnologie informatiche.

### **3.1. Sapere, saper fare e saper essere: dalla formazione industriale a quella post-industriale**

Per quanto riguarda la prima dimensione, i più giovani presentano innanzitutto una formazione più ricca anche se abbastanza eterogenea. Costoro hanno frequentato diversi corsi post-laurea, fino a specializzarsi solo in itinere nel settore urbanistico. Questo percorso eterogeneo è dipeso dalla maggiore flessibilità del mercato del lavoro degli ultimi anni.

Come detto, i più giovani si sono laureati negli anni Novanta, cioè in un periodo caratterizzato da un elevato tasso di disoccupazione e dalla richiesta da parte delle organizzazioni di lavoratori capaci di coniugare saperi differenti e adatti a modelli organizzativi più aperti e dinamici rispetto alle oscillazioni di mercato. Per i più giovani è risultato inoltre difficile intraprendere l'attività libera in un mercato professionale sempre più difficile:

*Non è stato per me molto marcata questa cosa, perché ho avuto la sfortuna di cominciare la mia attività di libera professione proprio in un periodo di crisi generale, in cui i grandi studi chiudevano, quindi immaginiamoci un piccolo studio, che proprio in quel momento si metteva sul mercato dell'edilizia, sostanzialmente. Anche poi in un ambiente come quello napoletano dove le grandi cose erano fatte ormai da strutture più consolidate e il mercato che rimaneva era da suddividersi anche tra parecchi concorrenti.*

(Mik, progettista comunale – intervista n. 16)

Il concorso pubblico ha rappresentato, quindi, il punto di approdo di un percorso caratterizzato da precarietà lavorativa e continuo ricorso alla formazione, con esperienze lavorative intermittenti:

*Si, ho fatto dei workshop, credo... se mi ricordo bene...in realtà quasi subito dopo la laurea ho fatto un semestre come studente ospite a Berlino, però già laureata, ehm - eppoi ho lavorato negli studi, sostanzialmente, per vari anni. Dopodiché poi ho avuto una borsa di studio per un consorzio di ricerca finanziato dal Murst. Ho cominciato a lavorare per questo consorzio di ricerca...*

(Alba, progettista provinciale – intervista n. 3)

*Allora, io mi sono laureata in architettura, dopodiché ho cambiato città...quindi ho avuto diversi scompensi (ride) organizzativi. Ho avuto un breve periodo di lavoro, sempre in area Sistemi Informativi Territoriali, a Roma, - all'ISPE...sarebbe l'Istituto Superiore di Sanità, dove si occupavano di inquinamento ambientale però utilizzavano il telerilevamento...ho avuto un breve periodo, tre/quattro mesi, sei mesi, non ricordo...dopodiché ho continuato a lavorare con il Formez. Ehm, subito dopo la laurea infatti avevo seguito io da, diciamo, da discente, un corso di formazione sul telerilevamento e Sistemi Informativi Geografici. E poi subito dopo...ma durò due mesi soltanto...uno in planning del turismo...che, vabbè, in realtà non ha avuto seguito. Però, a partire dal gruppo di telerilevamento "Sistema Informativi Geografici" io poi dopo ho lavorato con loro, come tutor dei successivi corsi di formazione.*

(Tina, progettista comunale – intervista n. 7)

Solo per qualcuno il percorso formativo è stato sin dall'inizio legato al progetto professionale di divenire urbanista pubblico, per gli altri, invece, il progetto professionale è andato costituendosi nel tempo.

Il percorso formativo e professionale è di tipo post-industriale, nel senso che è legato al nuovo contesto economico dove lavoro e formazione si sovrappongono quasi. È stata la formazione post-laurea a fungere da canale per trovare un lavoro stabile. Ai momenti lavorativi si sono succeduti momenti formativi, e spesso formazione e lavoro hanno coinciso:

*Mi sono laureata nel duemilauno e - dopodiché ho subito intrapreso l'esperienza in uno studio professionale anche molto interessante...con dei grossi lavori...per cui è stata anche un'esperienza molto formativa, molto interessante; poi ho quasi subito preso le distanze perché comunque è un lavoro completamente precario. Alla fine non sei mai tu a decidere, diciamo, l'aspetto progettuale...in effetti spesso si riduce a fare il disegnatore full time, fino a sera, sabato, domenica. Insomma non hai garanzie da questo punto di vista... di vita personale. E poi comunque dal punto di vista anche professionale è molto interessante però poi, secondo me, o scegli appunto di avere una tua attività personale, magari con carichi molto più ridotti rispetto a quelli che devi seguire presso uno studio già affermato...però*

*insomma...poi sono scelte. Ci sono persone che sono rimaste a quelle condizioni... però non era il caso, insomma...ho cominciato a fare concorsi, master...insomma ad approfondire la mia preparazione e a cercare un'altra strada. // Sì, attualmente sono iscritta alla Scuola di Specializzazione Universitaria, post-laurea.*

(Sel, istruttrice comunale – intervista n. 4)

*Ehm, niente, ho avuto, diciamo, per così dire, la fortuna, l'opportunità, subito dopo laureato, di lavorare per il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Torino, avendo vinto un concorso per un posto a tempo determinato. Sono stato lì due anni ed è stata sicuramente un'ottima esperienza soprattutto per un neolaureato...// sì, di progettazione di unità residenziali, sostanzialmente. E dopodiché, appunto, ho avuto l'esperienza del Formez. Sono stato...ho superato il corso/concorso Formez [rete RIPAM], e ho lavorato per cinque anni al Comune di Cardito dove ero caposervizio... in quanto in un Comune piccolo in genere, insomma, le figure...i laureati hanno quasi sempre delle situazioni un po' più apicali [...], quindi [...] del servizio Edilizia pubblica e Privata. – E da un anno mi sono spostato per mobilità qui al Comune di Napoli.*

(Mik, progettista comunale – intervista n. 16)

Al contrario, gli urbanisti meno giovani hanno seguito quel percorso formativo tradizionale caratterizzato, quasi sempre, dalla sola esperienza universitaria seguita dalla vincita di concorso pubblico: spesso dopo la laurea i soggetti meno giovani hanno subito trovato un lavoro più continuativo e meno precario di quello riservato ai loro giovani colleghi. In altri casi hanno intrapreso la libera attività prima di essere assunti come dipendenti pubblici.

Il passaggio da un lavoro all'altro, all'inizio della carriera, è consistito spesso nella vincita di un concorso pubblico:

*Ehm prima di arrivare alla Regione, ho insegnato come precario agli istituti tecnici industriali. Ho insegnato all'Istituto Tecnico Industriale di Caivano, in provincia di Napoli, e al Diaz, Istituto Commerciale. Poi sono entrato in Regione.*

(Bob, mediatore regionale – intervista n. 11)

*No...poi...corsi di formazione no. Io ho lavorato un po' con l'università, poi ho lavorato presso uno studio privato contemporaneamente a Napoli.*

*Poi, dopo due anni mi sono trasferita a Matera e - praticamente ho lavorato aprendo uno studio, avevo uno studio mio...ho lavorato, sì, facendo lavori pubblici + unitamente ad un concorso che ho vinto alla scuola. Quindi insegnavo ed avevo questo...*

(Fil, istruttrice comunale – intervista n. 8)

I due differenti tipi di percorso formativo comportano diversi modi di valutare ed impiegare il sapere posseduto.

Coloro che hanno seguito un percorso formativo post-industriale danno molta importanza alla formazione post-laurea, considerata come anello di congiungimento tra il sapere appreso all'università ed il saper fare appreso sul lavoro. Infatti per questi soggetti il lavoro consiste nella capacità di tradurre il sapere teorico in saper fare pratico:

*Metà e metà in realtà, potremmo dire. Cioè alcune...diciamo, le scelte di fondo, diciamo, sono legate alla formazione universitaria: le conoscenze teoriche, l'approccio, le metodologie di lavoro. Però poi in realtà questo tipo di lavoro, cioè lavorare in un ente pubblico comporta delle conoscenze che non sono proprio quelle che all'epoca mia erano oggetto di studio all'università, cioè noi all'università facevamo un esame complementare di diritto urbanistico...che io ho fatto perché mi interessava ma, voglio dire, alla mia epoca non era neanche obbligatorio: se io non avessi fatto neanche quello, io non avrei saputo quasi nulla di diritto urbanistico. E quindi mi sarei trovata completamente al buio...se non avessi fatto*

*poi il corso di formazione per poi entrare in servizio qua. Quindi ci sono delle competenze che poi sono derivate, diciamo così, dal lavorare in una struttura pubblica però sostanzialmente la base è fornita dall'istruzione universitaria.*

(Alba, progettista provinciale – intervista n. 3)

*Per cui alcune di queste conoscenze sono rimaste a livello universitario...non più applicate...sono necessarie, di base, però poi...// Che vuol dire di base? Forse che aiutano a studiare, a capire, a capire come organizzare le stesse conoscenze future, ehm, così come l'esperienza di studi al liceo è importante.*

*Puoi non utilizzare quelle conoscenze però i processi di formazione...che poi utilizzi successivamente. Ehm, poi però a queste si legano necessariamente le esperienze e...// Sì, diciamo che quella è stata una procedura di selezione del, diciamo, dei vincitori di un concorso abbastanza – forte, innovativa, nel senso che si superava una selezione per accedere ad un corso – Un concorso per il Comune di Napoli, dieci posti di tecnico al Comune di Napoli, a cui accedevano quindici persone, quindici architetti ed ingegneri selezionati attraverso una decina di prove...ehm attraverso tre prove.*

*Poi durante questo corso di formazione di circa sei mesi venivano effettuate altre prove, cioè due/tre prove scritte, due/tre prove orali, colloqui con lo psicologo, per arrivare ad una graduatoria che selezionasse dieci...*

(Jil, progettista comunale – intervista n. 6)

Dunque è la formazione post-laurea ad essere centrale per questi soggetti. Buona parte di costoro, in particolare, attribuisce una notevole importanza al corso/concorso gestito dal Formez attraverso la rete RIPAM. Questa è la formula attraverso la quale molti giovani urbanisti sono stati assunti dalla pubblica amministrazione. Con questa esperienza i giovani laureati hanno potuto approfondire le conoscenze di base apprese all'università, dotandosi di quegli strumenti teorici e tecnici legati al saper fare di cui necessita la pianificazione territoriale:

*si. + [...] Noi siamo parte della rete RIPAM, che è una modalità di assunzione, diciamo così, all'interno della pubblica amministrazione, seguita direttamente dal Formez...sempre questo Formez di mezzo...è proprio la rete RIPAM che fa questi corsi di formazione, brevi, un paio di giorni magari giù di lì.*

(Tina, progettista comunale – intervista n. 7)

*Poi, un'altra cosa importante (alza il tono della voce)...l'esperienza, diciamo, fondamentale, formativa, è stata la modalità di reclutamento, tramite il corso RIPAM, perché credo che la gran parte delle competenze che ho acquisito è stato nell'ambito di questo corso-concorso. Per cui noi abbiamo fatto una prima selezione. Chi ha superato questa selezione è andato a fare un corso.*

(Pal, istruttore provinciale – intervista n. 10)

Le fonti del sapere teorico sono state eterogenee e hanno richiesto l'attivazione da parte del soggetto del proprio saper essere (Sen 2000). Una delle componenti principali del saper essere nel lavoro degli urbanisti è la partecipazione concreta alla pianificazione, tuttavia essa finisce spesso per riguardare solo coloro che sono addetti alla progettazione. Così i giovani addetti all'istruttoria, pur avendo seguito un percorso formativo lungo e ricco, risultano bloccati in termini di professionalità espressa. Infatti questi non sono riusciti a mettere in pratica teorie e tecniche apprese lungo il percorso formativo e professionale:

*Secondo me, c'è proprio un abisso tra quello che ci hanno insegnato all'università e quello che facciamo effettivamente nella pubblica amministrazione, anche...forse se facessi la libera professione sarebbe diverso! Ma di sicuro...*

(Pal, istruttore provinciale – intervista n. 10)

Tutti i giovani assunti con la modalità RIPAM tessono le lodi di questo strumento di formazione e si percepiscono come un gruppo innovativo volto alla professionalizzazione della pubblica amministrazione. Questa identificazione è ancora più marcata per coloro che, come il giovane urbanista qui sopra, svolgono l'attività di istruttore ma vorrebbero svolgere un lavoro più ricco in termini di contenuti professionali e di sapere impiegato: l'organizzazione è considerata obsoleta rispetto alle competenze possedute.

Gli urbanisti meno giovani invece sono caratterizzati da un percorso formativo rigido che va dalla laurea all'esperienza di lavoro, mentre la formazione post-laurea o è assente o è stata successiva all'impiego nella pubblica amministrazione. La conoscenza teorica appresa all'università è considerata meno importante, e ciò che conta è il saper fare:

*No...diciamo, sono conoscenze che...cioè la metodologia fa parte della professionalità scaturite dallo studio universitario. Quindi l'impostazione metodologica, l'approccio al lavoro scaturisce da una conoscenza di base, che parte dall'università; però, nello specifico, questo lavoro non ha niente a che vedere con quello che si faceva all'università (sorride)*

(Fil, istruttrice comunale – intervista n. 8)

*Io mi sono laureato nel millenovecentottantatre. Quindi assolutamente l'università non poteva trattare questi aspetti che sono nati nella giurisprudenza e nelle amministrazioni successive.*

(Leo, istruttore regionale – intervista n. 9)

La stessa importanza al saper fare pratico appreso in ufficio viene data da un giovane mediatore, anch'egli caratterizzato da un percorso formativo abbastanza tradizionale, consistente nel repentino passaggio dal conseguimento della laurea alla vincita del concorso pubblico:

*Io mi sono laureato sicuramente non pensando di fare l'urbanista nel senso che queste sono cose che un po' ti capitano. Poi ehm... in realtà ho seguito il master in city management – poco dopo la laurea e – poi uhm...non è in effetti che abbia avuto molto tempo perchè subito dopo ho vinto il concorso per poter lavorare in un Comune e lì ho cominciato ad occuparmi di urbanistica, perchè c'era quella posizione vacante e quindi mi hanno subito messo lì a...//*

*Il novantanove per cento delle cose le ho apprese sul luogo di lavoro // assolutamente...niente di tutto ciò...praticamente niente di tutto ciò che so e che applico l'ho imparato all'università – quasi niente // l'urbanistica è una materia che conoscono poche persone – secondo me anche pochi di quelli che insegnano urbanistica all'università – la conoscono così in teoria ma non ti fanno poi, materialmente, dire...molti di loro [...] tutti i vari passaggi che portano all'approvazione di un Piano Regolatore. Nonostante, spesso, poi facciano anche la libera professione...*

(Silv, mediatore provinciale – intervista n. 2)

Alcuni urbanisti, che per lavoro svolto e formazione posseduta appartengono alle figure tradizionali, parlano di formazione continua ma con questa espressione intendono l'esperienza maturata con gli anni nel lavoro di ufficio:

*Vagamente, vagamente proprio, perché noi all'università...come urbanistica ho fatto appena due esami – quindi... No, noi facciamo tutto...siamo degli autodidatti.*

(Bill, istruttore regionale – intervista n. 13)

*Per il mio lavoro mi rifaccio sia a conoscenze universitarie sia a conoscenze apprese sul lavoro. Già l'istruttoria delle pratiche è un aggiornamento continuo.*

(Joe, istruttore regionale – intervista n. 15)

Dall'analisi delle interviste la frattura tra soggetti giovani e soggetti di età matura è evidente, tuttavia va sottolineato come emerge l'importanza del tipo di attività svolta. Il tipo di sapere impiegato dall'istruttore è diverso da quello del progettista, così come il mediatore, pur presentando molte somiglianze con l'istruttore, si caratterizza per un proprio percorso formativo e per un determinato mix di sapere teorico e pratico.

Ad esempio due dei tre mediatori intervistati (Ann e Silv) hanno frequentato corsi di formazione post-laurea, però la maggior parte di questi sono stati seguiti quando già erano stati assunti come dipendenti pubblici: la socializzazione alla riforma amministrativa, e più in generale ad un nuovo agire professionale, è avvenuta parzialmente e solo successivamente all'assunzione nella pubblica amministrazione. I mediatori, come mettono in evidenza anche i dati quantitativi, si pongono, quasi sempre, a metà strada tra coloro che hanno seguito un percorso formativo (e professionale) tradizionale e coloro che hanno seguito un percorso formativo nuovo. Si tratta di soggetti che hanno rinnovato il percorso formativo tradizionale, frequentando brevi corsi di formazione organizzati dall'ente in cui lavorano.

Sulla base dei dati ottenuti col questionario, risulta che su 40 urbanisti indagati 17 ritengono che il sapere teorico appreso all'università e con l'esperienza post-laurea sia centrale nel lavoro da loro svolto, mentre 23 danno maggiore importanza al sapere pratico appreso con l'esperienza lavorativa [qui tab. 4].

**Tabella 4**

| Tavola di contingenza conoscenze più utili *classi di età*attività svolta |               |                                 |                                    |    |        |
|---|---------------|---------------------------------|------------------------------------|----|--------|
| Attività svolta   |               | Conoscenze più utili            |                                    |    | Totale |
|   |               | formazione laurea e post-laurea | sapere appreso sul luogo di lavoro |    |        |
| istruttore  | Classi di età | 31-40 anni                      | 1                                  | 2  | 3      |
|   |               | 41-50 anni                      | 0                                  | 6  | 6      |
|   |               | 51-60 anni                      | 4                                  | 2  | 6      |
|   | Totale        |                                 | 5                                  | 10 | 15     |
| mediatore   | Classi di età | 31-40 anni                      | 1                                  | 1  | 2      |
|   |               | 41-50 anni                      | 1                                  | 2  | 3      |
|   |               | 51-60 anni                      | 3                                  | 5  | 8      |
|   | Totale        |                                 | 5                                  | 8  | 13     |
| progettista   | Classi di età | 31-40 anni                      | 5                                  | 4  | 9      |
|   |               | 41-50 anni                      | 2                                  | 1  | 3      |
|   | Totale        |                                 | 7                                  | 5  | 12     |

Tra coloro che danno maggiore importanza alle conoscenze teoriche troviamo più facilmente i progettisti che altri urbanisti, mentre i mediatori e gli istruttori danno maggiore importanza alle conoscenze apprese sul lavoro.

Gli urbanisti più anziani, che sono o mediatori o istruttori, si dividono equamente in coloro che danno maggiore importanza al sapere teorico e coloro che danno importanza al sapere pratico appreso in ufficio. Per i più anziani ciò può dipendere dal fatto che essi provano a fare della laurea uno strumento di status che li distingue dagli altri tecnici impiegati nell'amministrazione, come è il caso dei geometri: si può parlare di strategia di difesa rispetto ad una situazione di lavoro che in realtà è poco professionale, perché fondata su attività ripetitive, tipiche del tradizionale controllo burocratico.

### 3.2. L'esperienza pregressa: il confronto con la libera professione nella definizione del proprio lavoro

Gli urbanisti più giovani, appartenenti alla classe di età 31-40 anni, costituiscono il gruppo che meno degli altri si è dedicato alla libera professione. Solo 7 dei 26 urbanisti che hanno lavorato come liberi professionisti hanno meno di 41 anni, mentre la fascia d'età compresa tra i 41 ed i 50 anni risulta essere quella maggiormente associata con l'esperienza libero professionale [qui tab. 5].

L'età va considerata congiuntamente al tipo di attività svolta, pertanto va detto che i giovani, e soprattutto coloro che sono anche progettisti, hanno avuto un percorso formativo dove la libera professione non ha quasi mai trovato spazio. Si tratta di soggetti che hanno lavorato prima come tirocinanti/dipendenti presso studi privati e poi hanno svolto il lavoro di consulenti o dipendenti precari, per lo più presso enti locali.

Al contrario i più anziani hanno svolto spesso l'attività libero professionale per diversi anni per poi entrare nella pubblica amministrazione. È questo il caso degli urbanisti regionali: tutti, alcuni dopo una breve esperienza di collaboratori universitari, si sono dedicati alla libera professione.

**Tabella 5**

|               |            | Esperienza libero professionale |    |    | Totale |
|---------------|------------|---------------------------------|----|----|--------|
|               |            | si                              | no | nr |        |
| Classi di età | 31-40 anni | 7                               | 7  | 0  | 14     |
|               | 41-50 anni | 10                              | 2  | 0  | 12     |
|               | 51-60 anni | 9                               | 4  | 1  | 14     |
| Totale        |            | 26                              | 13 | 1  | 40     |

Gli urbanisti più anziani, ed in particolare quelli regionali, sono riusciti a coniugare libera professione ed impiego stabile nella pubblica amministrazione, col secondo funzionale al primo. Il progetto professionale in passato è consistito per questi soggetti nel mettere insieme la stabilità del posto fisso con l'attività tipica di libero professionista: una buona strategia per avere un reddito stabile e allo stesso tempo continuare a svolgere un lavoro adeguato alla formazione universitaria. La riforma amministrativa però ha limitato il ricorso alla libera professione, così questi urbanisti hanno visto il loro professionalismo imbrigliato nella gabbia d'acciaio della burocrazia pubblica:

*La scelta è derivata dall'idea di integrare il reddito stabile da dipendente pubblico con quello dell'attività libero professionale di consulenza. Poi non è stato possibile. Quando facevo l'insegnante precario si vociferava che gli istituti professionali di Stato sarebbero passati alla Regione. Quindi feci la domanda per lavorare alla Regione, con la strategia di diventare docente a tempo indeterminato: la mia passione era quella di insegnare! Invece non è andata così. Ho lavorato nel settore Formazione alla Regione però quel lavoro era svuotato e così sono passato al settore urbanistica.*

(Joe, istruttore regionale – intervista n. 15)

Più dei 2/3 tra istruttori e mediatori (soprattutto alla Regione) hanno lavorato come liberi professionisti, mentre solo la metà dei progettisti ha svolto la libera professione [qui tab. 6].

**Tabella 6**

|                    |             | Tavola di contingenza esperienza libero<br>professionale*attività svolta |    |    | Totale |
|--------------------|-------------|--|----|----|--------|
|                    |             | Esperienza libero<br>professionale                                       |    |    |        |
|                    |             | si   | no | nr |        |
| Attività<br>svolta | istruttore  | 10   | 5  | 0  | 15     |
|                    | mediatore   | 10   | 2  | 1  | 13     |
|                    | progettista | 6  | 6  | 0  | 12     |
| Totale             |             | 26   | 13 | 1  | 40     |

Buona parte di chi ha esercitato la libera professione svolge il lavoro di istruttore. Dunque al dipartimento di urbanistica del Comune, dove la presenza di giovani e di progettisti è significativa, vi è un numero minore di persone che hanno esercitato la libera professione. Al contrario ben 11 urbanisti provinciali su 15 hanno svolto la libera professione, a prescindere se oggi siano istruttori, mediatori o progettisti.

Da una parte vi sono coloro che hanno provato ad affiancare la libera professione all'impiego pubblico ma sono stati costretti poi ad abbandonare questo progetto.

Dall'altra, vi sono coloro, i più giovani, che non hanno ritenuto opportuno intraprendere la libera attività, o che comunque l'hanno intrapresa solo quando non è stato possibile trovare un posto di lavoro stabile, da dipendente:

*Eh! E quindi, diciamo, mi piaceva, soprattutto per il fatto che nella libera professione c'è una sorta di autonomia nella gestione dei tempi, delle scelte, delle cose, però, ripeto, quella della pubblica amministrazione per me è stata una scelta, per cui ho continuato a perseguirla finquando ci sono riuscito. // [nella libera professione] quindi, sì, forse si guadagna anche di più ma non è soltanto questo. Il lavoro che faccio io mi consente di confrontarmi con tematiche molto più complesse, molto più importanti rispetto a quelle che potrei fare nella libera professione. Cioè lavorare per il Piano Regolatore di Napoli per me è una grandissima soddisfazione! – È cosa che difficilmente potrei fare da solo // Sì! Diciamo, non so, quanto sia stato un caso, ma non credo perché io ho fatto quei concorsi e quindi ho seguito...è stata una scelta ed un percorso!*

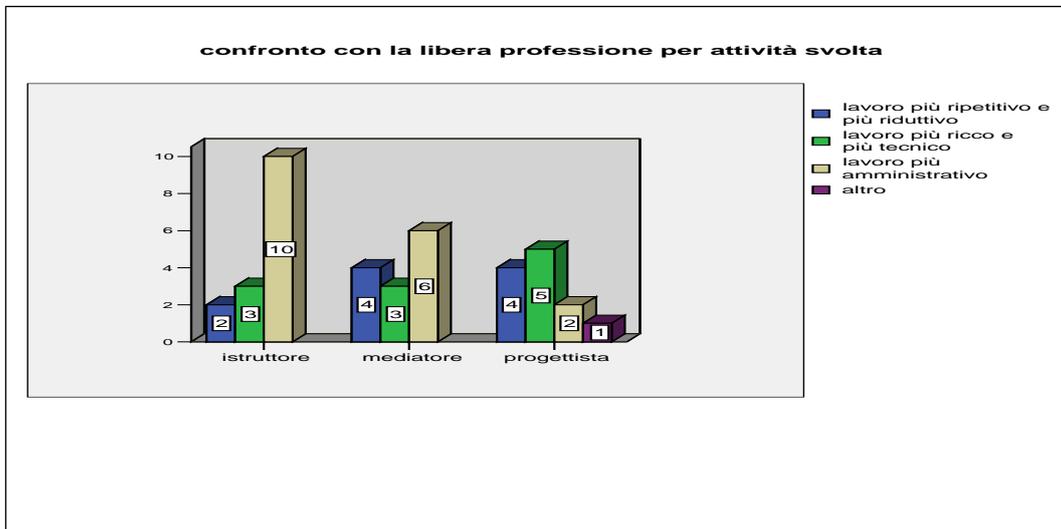
(Mik, progettista comunale – intervista n. 16)

Gli urbanisti pubblici si sono relazionati in modo differente col mondo libero professionale nel loro percorso formativo e di lavoro. Ed è dunque il tipo di formazione, legato anche ai differenti contesti socio-economici (fase industriale o fase post-industriale), ad aver contribuito al modo diverso di definire il proprio ruolo di tecnico dipendente. Di qui, il diverso modo di valutare il proprio lavoro rispetto a quello svolto dal libero professionista [qui fig. 8].

Rispetto al lavoro dei liberi professionisti, gli istruttori sono portati a ritenere il loro lavoro più amministrativo, invece i progettisti lo definiscono più ricco e più tecnico. I mediatori hanno un'opinione più eterogenea, a prescindere dal tipo di ente in cui lavorano. Per gli urbanisti giovani la professionalità del lavoro sembra consistere più nei contenuti che nell'autonomia realmente esercitata, anche se proprio questo aspetto

rappresenta, in particolare per i progettisti, la fonte di malessere principale nei confronti dell'organizzazione [qui, par. 4].

**Figura 8**



In questi soggetti si può registrare una forte identificazione nella professione che si sviluppa in contrapposizione al mondo libero professionale, al quale non si è appartenuti se non in modo marginale:

*Il professionista libero deve cercare il lavoro e poi deve farsi pagare. Solo una piccola parte del suo tempo la deve impiegare a lavorare. Qui il lavoro arriva comunque ed ovviamente ti pagano lo stesso...mi sento un professionista anomalo ma che può dedicare il cento per cento, tranne quel poco che abbiamo detto per l'organizzazione interna, ai contenuti tecnici del lavoro.*

(Tina, progettista comunale – intervista n. 7)

*E perché...magari la mia idea di funzionario è sbagliata...il funzionario è una persona che nella struttura amministrativa svolge il suo compito, avendo una conoscenza tecnica, e molto spesso anche professionale, però inquadrata in un meccanismo di tipo amministrativo che deve conoscere e deve saper gestire.*

(Mik, progettista comunale – intervista n. 16)

I più anziani, dediti all'istruttoria o alla mediazione, invece ritengono il proprio lavoro ripetitivo e professionalmente svuotato. Questo vale per chi ha svolto in passato la libera professione, come i due urbanisti di cui si riportano gli stralci qui sotto, entrambi ex consulenti di impresa:

*E perché non lo faccio...non faccio specificatamente l'ingegnere, anche se l'aspetto delle nostre professioni...c'è anche un aspetto tecnico/giuridico, relativo alla normativa, però, diciamo, non è la concretezza del nostro lavoro. Eppoi c'è il problema di rappresentanza dell'amministrazione, essenzialmente [il mediatore si fa portavoce della linea politico-istituzionale dell'ente in cui lavora].*

(Bob, mediatore regionale – intervista n. 11)

*È un rimpianto il fatto che il mio lavoro professionale autonomo non venga più svolto da me e faccio invece un lavoro più amministrativo. Però mi sono posto degli obiettivi relativi alla valorizzazione dei beni ambientali e lo scopo di contribuire a dare dei segnali esterni sul rispetto del territorio.*

(Joe, istruttore regionale – intervista n. 15)

Dal tipo di percorso formativo deriva anche la socializzazione all'innovazione tecnologica e organizzativa. Il tipo di formazione incide infatti sul modo in cui il soggetto si relaziona al contesto tecnico-organizzativo e sul modo in cui egli affronta il lavoro.

### **3.3. Tecnologia e saperi: la rottura dei monopoli cognitivi e la crisi del professionalismo**

Per studiare i contenuti del lavoro di un gruppo professionale ci si rifà alla nozione di base cognitiva, intesa come insieme delle conoscenze teoriche possedute e concretamente impiegate dai soggetti nell'attività lavorativa (Wilensky 1964; Tousijn 1987, 1993). L'ampiezza della base cognitiva dipende dal contesto tecnologico ed organizzativo (Touraine 1975), il quale influenza la possibilità di controllo sul lavoro e delimita le sfere di competenza di ogni lavoratore. Allo stesso tempo il tipo di formazione gioca un ruolo importante non solo in termini di sapere posseduto ma anche in termini di capacità del soggetto di interagire col contesto tecnologico ed organizzativo, alla costruzione del quale contribuisce egli stesso con le proprie pratiche di lavoro (Cesareo 1989; Crozier 1989; Masino 1997; Butera 2005).

La terza dimensione analitica del percorso formativo e professionale è dunque relativa alla socializzazione alle nuove tecnologie informatiche e al tipo di relazione che si instaura con queste. Tale relazione è il frutto dell'incontro tra il sapere sviluppato nel percorso formativo e la concreta attività che si svolge nell'organizzazione.

A questo proposito, va detto che solo i progettisti conoscono ed utilizzano software specialistici: il loro lavoro comporta lo stare per buona parte della giornata al computer. La relazione con le nuove tecnologie informatiche è dunque "forte", "intensiva". Al contrario istruttori e mediatori utilizzano poco i software specialistici di analisi, progettazione, disegno (ArcView, ArcGis, Auto-Cad, etc.), e lavorano con software più semplici come Word o Access. In particolare gli urbanisti regionali si contraddistinguono per uno scarso utilizzo delle nuove tecnologie informatiche. Gli uffici regionali indagati presentano infatti uno scarso investimento tecnologico e formativo:

*Che tipo di programmi utilizziamo? Il windows, quindi word, excel, anche vecchi database... stiamo cercando di aggiornarci. Ad excel ancora non siamo arrivati!? Ad excel si, ad access no. + Cerchiamo di usare uno strumento medio che possono usare tutti, perché si tratta a volte di immagazzinare dati...che possono fare anche i livelli più bassi. Excel va bene per tutti. // AutoCad qui non serve perché non facciamo progettazione. Magari uno lo conosce pure ma non serve qua!*

(Leo, istruttore regionale – intervista n. 9)

La relazione con le nuove tecnologie è così "debole". Questo tipo di relazione accomuna un po' tutti gli istruttori, anche quelli del dipartimento di urbanistica del Comune di Napoli, il cui ambiente di lavoro si contraddistingue per una certa propensione alla formazione e all'innovazione tecnologica:

*AutoCad...AutoCad nel mio [lavoro] non tanto, nel mio non tanto. AutoCad mi serve quando mi servono dei calcoli da fare, allora vado dal collega... si... vado da loro [i colleghi] perché loro sono...praticamente lo fanno dalla mattina alla sera, quindi sono anche più veloci di me. // No, [i software di progettazione] non riguardano il mio lavoro; se mi serve...mi prendo una base*

*cartografica...se mi servono proprio, come dire, degli spunti particolari da inserire come aspetto lavorativo mi appoggio a loro [i colleghi].*

(Fil, istruttrice comunale – intervista n. 8)

È il tipo di attività ad influenzare maggiormente tipo di tecnologie utilizzate e loro modalità di impiego. Ad esempio, se è vero che i più anziani hanno scarsa dimestichezza con le nuove tecnologie informatiche, è altrettanto vero che vi sono giovani urbanisti che pur avendo una buona conoscenza dei software non li utilizzano. Si tratta di quei giovani istruttori e mediatori ridefiniti controllori innovatori [qui, par. 2.4.].

È interessante notare però come il giudizio sulle nuove tecnologie sia più critico per coloro che le utilizzano quotidianamente e che su di esse fondano buona parte della propria identità professionale:

*[il lavoro diventa] più veloce, sicuramente più veloce. Si può fare molto di più rispetto a quanto si faceva prima. – Che sia svuotato non credo, perché almeno per quello che riguarda me, rimango ancora in qualche misura legato alla parte progettuale da fare con la matita, con i colori.*

(Jil, progettista comunale – intervista n. 6)

*E perché questo è un discorso...è una diatriba che in realtà avviene anche all'interno dell'ufficio tra gli informatici e noi perché ehm...cioè perché comunque, diciamo, a livello di contenuti...cioè voglio dire...un database è qualcosa che tu comunque devi riempire, in qualche modo...no?...allora se l'informatico deve...cioè indubbiamente è molto più abile di me nell'organizzare la struttura e tutto il resto...però non ha proprio gli strumenti, diciamo...il computer, cioè, non può sostituire i contenuti...*

(Iva, progettista provinciale – intervista n. 14)

Le attività di analisi e disegno dei progettisti sono innervate nelle nuove tecnologie che hanno mutato modi e contenuti del lavoro.

La stessa strutturazione delle informazioni è mutata ed è migliorata la possibilità di manipolazione delle stesse. Tuttavia la valutazione delle nuove tecnologie è articolata e non pochi sono i giudizi critici: le nuove tecnologie non hanno reso, secondo i progettisti, creativo il lavoro, al massimo lo hanno semplificato, e solo apparentemente rendono più veloce l'esecuzione.

La relazione tra sapere posseduto e impiego dei nuovi software è complessa perché da una parte essi rendono più veloce l'esecuzione, liberando tempo per l'analisi creativa dei problemi di progettazione (Masino 1997), dall'altra però la stessa possibilità di tornare più volte sul disegno permette di dedicare molto tempo alle attività grafiche, distogliendo l'urbanista dall'attività più intellettuale di rielaborazione ed applicazione del sapere urbanistico nella produzione di un dato piano o progetto:

*E perché spesso capita forse per questo tipo di mestiere nostro...ma forse anche per l'architetto in generale, il progettista in generale...di confondere il disegno col progetto. Anzi liberandoci dal tempo materiale che è necessario per la riproduzione dell'idea resta molto più tempo per esaminare le problematiche e trasformarle in un'idea, in un progetto. //Non lo so se il termine creativo è giusto però sicuramente si riesce a produrre molto di più. Quindi se per creatività si intende fornire soluzioni, o proposte, più elaborate, e soprattutto in minor tempo ed in numero maggiore, allora la risposta è sì. Sicuramente. Ehm, c'è un po' come in tutte queste ehm -...visti i miglioramenti tecnologici che la vita oggi ci presenta a ritmo sempre più serrato...c'è sempre il rovescio della medaglia; cioè nel senso che quando la riproduzione fisica di un disegno era laboriosa e costosa, sia in termini di tempo che in termini economici...ricordo che quando ho lavorato per il Piano Territoriale di Coordinamento, ricordo che per riprodurre delle tavole bisognava fotografarle, quindi, insomma...immagini di fare delle fotografie molto grandi...adesso con il plotter le facciamo in cinque minuti...ma cosa succedeva? Succedeva che una volta*

*raggiunto un determinato risultato, diciamo, si perdeva un po' di tempo, si faceva un po' di fatica però rimaneva stabile e rimaneva forte.*

*Adesso invece con la possibilità di poter apportare ulteriori rinnovamenti e ulteriori ritocchi, quel guadagno in tempo che si era avuto prima alla fine non si ha più, perché si va a migliorare anche solo esteticamente la tonalità di colore, la sfumatura, la piccola linea, per cui si hanno ulteriori elaborazioni fino a raggiungere quella che si ritiene ottimale. Per cui, diciamo, il vantaggio che si ha nel poter produrre più velocemente ci porta poi ad utilizzare quasi gli stessi tempi: la stessa paginetta scritta, che un tempo si batteva a macchina...insomma se c'era un errore la si correggeva col bianchetto...adesso invece la si rielabora più volte, più volte, più volte, fino ad ottenere...alla fine il risultato è certamente migliore...spesso il guadagno in termini di tempo è limitato.*

(Mik, progettista comunale – intervista n. 16)

È diminuita perciò quella riflessività richiesta dalle tecniche di disegno tradizionale, anche se il sapere architettonico e urbanistico resta fondamentale. Questo rapporto ambiguo e complesso con le nuove tecnologie è spiegabile col fatto che esse da una parte costituiscono lo strumento principale delle pratiche di lavoro dei progettisti, ma dall'altra sono la causa dell'invadenza di campo di altri gruppi occupazionali, come è il caso degli informatici negli uffici provinciali: il lavoro degli urbanisti rischia di svuotarsi e di ridursi alla mera raccolta di dati attraverso strumenti che sanno gestire meglio altre figure come gli informatici.

I progettisti provano così a difendersi avvalendosi del loro sapere: a loro avviso, l'analisi si basa su una diagnosi che solo l'esperto di urbanistica può fare, in quanto si tratta di pianificare il territorio.

Il sapere specialistico è invocato da una parte perché ad esso e da esso i progettisti sono stati socializzati, dall'altra perché è uno strumento per difendere la loro professionalità:

*No! (ride) in alcuni casi sicuramente non le sostituiscono [conoscenze teoriche]...le migliorano? Diciamo che potrebbero rendere più semplici certe cose però sostanzialmente non le abbreviano; per esempio la sensazione che si faccia tutto più velocemente non è vero in realtà. Chiaramente si possono avere delle differenti modalità di strutturazione delle informazioni, quindi di approfondimenti diversi, più facilità a sovrapporre informazioni di natura differente, però sostanzialmente non modificano l'essenza centrale del lavoro. // Benché mi è capitato di dire...il fatto che molti informatici ritengono di svolgere lo stesso lavoro degli architetti (ride) proprio perché gestiscono alla stessa maniera, se non meglio, questi strumenti. Ma non è che... cioè non è assolutamente questo. Perché, altrimenti, un bravo ritrattista dice "io so disegnare, allora posso fare l'architetto, posso fare l'urbanista". Non è così!...perché ci sono altre forme di conoscenza. // Sì. Anche io invadevo il loro campo [degli informatici] pensando di avere una conoscenza dell'informatica sufficiente per consentirmi di...//Beh, si è risolta con una serie di conflitti reali (ride), degli scontri violenti anche a volte... però si è risolta col passare del tempo, col lavorare assieme, col, diciamo, naturale evolvere delle cose, perché, poi, se si tratta di dover studiare un territorio, un informatico non ha questa capacità ma ha altre capacità che sono quelle di gestire questi strumenti, di rendere questi strumenti flessibili per un utilizzo specifico.*

(Alba, progettista provinciale – intervista n. 3)

Per la maggior parte degli urbanisti il lavoro diventa più ricco e si semplifica grazie alle nuove tecnologie informatiche. Comunque i mediatori e i progettisti credono che le nuove tecnologie informatiche arricchiscano i contenuti del lavoro, mentre alcuni istruttori, a differenza della maggior parte dei progettisti, parlano di lavoro più creativo [qui tab. 7].

Gli urbanisti più giovani si distinguono al loro interno per il ruolo che hanno rispetto alla progettazione. Coloro che sono maggiormente coinvolti nella progettazione, come visto, esprimono un giudizio più critico sulle nuove tecnologie, in quanto resta per loro importante la difesa di una componente intellettuale attraverso la quale sostenere la

propria professionalità, nonostante il loro lavoro si fondi una buona parte sull'impiego quotidiano dei programmi informatici.

**Tabella 7**

|                 |             | Effetto nuove tecnologie informatiche |                                     |                         |                                 |                                | Totale |
|-----------------|-------------|---------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------|---------------------------------|--------------------------------|--------|
|                 |             | il lavoro diventa più ricco           | il lavoro diventa più intellettuale | il lavoro si semplifica | il lavoro diventa più meccanico | il lavoro diventa più creativo |        |
| Attività svolta | istruttore  | 3                                     | 1                                   | 6                       | 1                               | 4                              | 15     |
|                 | mediatore   | 6                                     | 1                                   | 4                       | 1                               | 1                              | 13     |
|                 | progettista | 5                                     | 0                                   | 5                       | 1                               | 1                              | 12     |
| Totale          |             | 14                                    | 2                                   | 15                      | 3                               | 6                              | 40     |

I controllori innovatori, ma anche alcuni progettisti che vedono il proprio lavoro standardizzarsi, ossia ridursi in termini di varietà dei compiti e di sapere applicato, sono invece guidati da una visione più legata alla razionalità tecnica che alla razionalità riflessiva, tipica, quest'ultima, della maggior parte dei progettisti e di una parte dei mediatori [qui, par. 2].

Infatti, i controllori innovatori, caratterizzati dal gap tra formazione posseduta e lavoro effettivamente svolto, tendono di più a valutare le nuove tecnologie come strumenti di razionalizzazione economica:

*Senti, per ragioni pratiche, l'idea che possa esistere non la copia originale unica del disegno ma la possibilità di farne infinite variazioni, ehm, di conservarlo, di archivarlo, eccetera...sono tutte, diciamo, sistemi che assolutamente rendono, secondo me, superiori il disegno tecnico. L'idea...se il cervello, diciamo, vuole così può avvenire anche tramite tecnigrafo, ma - non è uno strumento della creatività, il Cad, è uno strumento del lavoro. E il lavoro non è solo creatività, ovviamente. È anche gestione delle idee.*

(Tina, progettista comunale – intervista n. 7)

*Magari l'aspetto finale era bellissimo: la tavola...una prospettiva rifinita a mano, voglio dire, è quasi un'opera d'arte in sé, molto spesso, se fatta bene. Quindi, da questo punto di vista, un paragone con una prospettiva fatta al computer...però dal punto di vista operativo sarebbe proprio antieconomico, impossibile, oggi continuare il disegno a mano. Sarebbe fuori da qualsiasi tipo di mercato, insomma.*

(Sel, istruttrice comunale – intervista n. 4)

In sintesi, più un soggetto svolge un lavoro marginale rispetto alla progettazione, non partecipando affatto alle scelte strategiche della pianificazione, tanto più valuta in modo non critico l'innovazione tecnologica.

La diversa relazione con le nuove tecnologie si lega anche ad un diverso orientamento ai saperi e alla diversa collocazione nella nuova divisione del lavoro di ufficio<sup>11</sup>. In questo caso la linea di confine tra addetti al controllo e addetti alla progettazione è più netta.

<sup>11</sup> Qui per divisione del lavoro si intende quella divisione tecnica delle attività lavorative e delle funzioni "produttive", così come intesa da Durkheim (1895). Tuttavia questa divisione tecnica in un certo qual modo si collega anche alla classificazione marxiana dei soggetti economici a seconda del controllo esercitato su quanto viene prodotto (Marx 1867; Mingione e Pugliese 2002).

Da una parte vi sono coloro che svolgono il lavoro di controllo, di istruttoria e di mediazione, dall'altra i progettisti. I primi svolgono il lavoro individualmente, anche se in modo informale alcuni istruttori e mediatori tendono a collaborare con uno o più colleghi dello stesso ufficio, scambiandosi pareri e analizzando assieme la stessa pratica quando sorgono dei problemi interpretativi. I secondi invece lavorano in gruppo: anche se il lavoro è svolto in parte anche individualmente, tuttavia i progettisti si scambiano informazioni, cooperano, lavorano assieme alla realizzazione di piani e progetti.

Premesso che la comunicazione anche per questi soggetti non va oltre l'ufficio di pianificazione, va detto anche che la relazione di cooperazione è compresente ad una relazione di conflitto.

Da una parte il lavoro di urbanista nella pubblica amministrazione è parcellizzato in servizi diversi poco comunicanti tra di loro, dall'altra, nello stesso servizio si assiste ad un'organizzazione del lavoro basata sulla cooperazione ed integrazione dei saperi professionali, la cui linea di demarcazione si fa sempre più labile.

Se ci si rifà alla distinzione in controllori tradizionali, controllori innovatori e lavoratori della conoscenza – tipologia che prende in considerazione l'interazione tra formazione posseduta e lavoro concretamente svolto – si scopre che tutti i controllori innovatori non temono l'invasione di campo, mentre lavoratori della conoscenza e controllori tradizionali si suddividono in coloro che parlano di invasione di campo da parte degli altri gruppi professionali e in coloro che reputano che essa sia assente [qui tab. 8].

**Tabella 8**

| Tavola di contingenza invadenza altre professioni*profilo professionale |                             |                             |                |        |
|---|-----------------------------|-----------------------------|----------------|--------|
|   |                             | Invadenza altre professioni |                | Totale |
|   |                             | non vi è invadenza          | vi è invadenza |        |
| Profilo professionale   | controllore tradizionale    | 13                          | 10             | 23     |
|   | controllore innovatore      | 5                           | 0              | 5      |
|   | lavoratore della conoscenza | 7                           | 5              | 12     |
| Totale  |                             | 25                          | 15             | 40     |

La maggior parte dei soggetti indagati non pensa che vi sia invasione di campo, tuttavia il numero di coloro che temono questa invasione cresce quando si passa dagli istruttori ai progettisti. Ciò è spiegabile col fatto che tra i controllori tradizionali vi sono molti mediatori. I 2/3 dei mediatori infatti non percepiscono questa invasione: il loro lavoro viene svolto in parte in ufficio, in parte in relazioni pubbliche tenute all'esterno. Così l'attività di mediatore è in buona misura "separata" da quella svolta dagli altri colleghi.

Allo stesso tempo i giovani istruttori caratterizzati dal percorso formativo post-industriale, essendo socializzati al lavoro di gruppo, non temono l'invasione. Costoro non vivono però le conseguenze concrete dell'integrazione dei compiti, essendo addetti all'attività di istruttoria, di per sé parcellizzata.

A vivere la contraddizione tra i principi teorici della nuova organizzazione degli uffici e le concrete pratiche del lavoro di gruppo sono proprio i progettisti. Infatti, l'innovazione tecnologica e il sapere multidisciplinare richiesto dalla progettazione

comportano una rottura dei monopoli conoscitivi, con la compresenza di una maggiore cooperazione tra i lavoratori, ma allo stesso tempo si produce un conflitto, non sempre latente, sulla distribuzione del lavoro e sulla esclusività giuridica delle competenze (Abbott 1988).

È qui che il professionalismo è più colpito. Ad esempio i progettisti del servizio di pianificazione territoriale della Provincia hanno vissuto un periodo di forte conflitto nei confronti di altri professionisti interni, in particolare gli informatici: chi fa cosa? chi è il vero urbanista? Chi fa l'analisi del territorio? L'invadenza di campo è stata così reciproca. Dopo questo periodo di conflitto c'è stata però una negoziazione sulle competenze al fine di lavorare tutti con serenità: la cooperazione risulta necessaria per redigere i progetti. Il conflitto si è spostato invece in direzione dei consulenti esterni [qui, par. 4.1.].

La formazione gioca un ruolo importante nell'influenzare lo stesso modo in cui si interagisce con gli altri gruppi occupazionali. Coloro che hanno seguito un percorso di formazione post-industriale risultano più orientati all'integrazione dei saperi e dotati di conoscenze multidisciplinari. Lo stesso non si può dire per coloro che hanno seguito un percorso formativo tradizionale [qui, par. 3.1.] e che svolgono il lavoro di istruttoria. La maggior parte dei controllori tradizionali pensa di non apprendere nel lavoro di tutti i giorni le conoscenze possedute dagli altri gruppi professionali che si occupano di urbanistica, mentre controllori innovatori e lavoratori della conoscenza si dividono equamente tra coloro che pensano che vi sia una certa interazione e apprendimento di altri saperi e coloro che sono più scettici.

Dunque, solo una minoranza crede che si apprendano le conoscenze degli altri gruppi professionali attraverso il lavoro di gruppo. A pensarlo di più sono i progettisti, più scettici sono invece gli istruttori ed i mediatori. Metà degli intervistati (19 su 40) pensa poi che oltre agli architetti e agli ingegneri anche altri professionisti abbiano pari competenze nell'attività di pianificazione urbanistica e territoriale. Si può dunque suddividere il campione in 4 tipi [qui fig. 9].

Figura 9



Vi sono: 12 tradizionalisti, ossia urbanisti che non credono che altri professionisti possano occuparsi di urbanistica allo stesso modo degli ingegneri e degli architetti, e

non pensano che questi stiano invadendo il loro campo professionale; 9 minacciati, ossia coloro che non riconoscono altre professioni ma si sentono minacciati da esse; 13 innovatori, i quali riconoscono altre professioni e non si sentono minacciati da queste; 6 critici, infine, i quali riconoscono altre professioni ma si sentono minacciati, e dunque sono fautori di una diversa divisione delle competenze disciplinari e di una diversa organizzazione del lavoro. Gli innovatori, a differenza degli altri, non entrano in conflitto con gli altri gruppi occupazionali.

Va detto che istruttori, mediatori e progettisti in questo caso si distribuiscono in modo eterogeneo al loro interno. I mediatori sono meno portati a confliggere, dato che il loro lavoro è per lo più individuale.

A confliggere di più sugli interventi da apportare sono progettisti ed istruttori. I tradizionalisti rappresentano metà degli urbanisti con scarsa integrazione dei saperi, invece innovatori e minacciati si caratterizzano in molti casi per la dotazione di un sapere multidisciplinare. I critici si dividono tra coloro che integrano la loro conoscenza con quella degli altri gruppi professionali e coloro che invece non lo fanno. Sull'integrazione dei saperi va detto che gli istruttori danno giudizi più eterogenei mentre sono più concordi i giudizi dei mediatori. I progettisti sono quelli che in media danno più importanza ai diversi saperi disciplinari che interessano l'attività di pianificazione [*qui tab. 9*].

**Tabella 9**

| Valori medi dei giudizi (scala cantril 0-10) sull'importanza dei diversi saperi rispetto al lavoro svolto |       |  |   |  |  |                                      |
|---|-------|--|---|--|--|--------------------------------------|
| Attività svolta   |       | Importanza<br>conoscenze<br>informatiche | Importanza<br>conoscenze<br>sociologiche<br>e statistiche | Importanza<br>conoscenze<br>economiche | Importanza<br>conoscenze<br>linguistiche | Importanza<br>conoscenze<br>tecniche |
| istruttore  | Media | 7,13                                     | 4,00  | 3,73                                   | 4,13                                     | 7,67                                 |
|   | N     | 15                                       | 15  | 15                                     | 15                                       | 15                                   |
| mediatore   | Media | 6,08                                     | 4,50  | 5,25                                   | 4,33                                     | 8,75                                 |
|   | N     | 13                                       | 12  | 12                                     | 12                                       | 12                                   |
| progettista   | Media | 8,92                                     | 5,25  | 5,33                                   | 6,00                                     | 9,17                                 |
|   | N     | 12                                       | 12  | 12                                     | 12                                       | 12                                   |
| Totale  | Media | 7,33                                     | 4,54  | 4,69                                   | 4,77                                     | 8,46                                 |
|   | N     | 40                                       | 39  | 39                                     | 39                                       | 39                                   |

Infatti, presentano il punteggio più alto sull'indice di multidisciplinarietà appositamente costruito<sup>12</sup>[*qui tab. 10*].

Gli istruttori invece danno meno importanza ai vari saperi, essendo legati per lo più ad un solo sapere, quello giuridico. Al loro interno gli istruttori ridefiniti controllori innovatori presentano un orientamento al sapere multidisciplinare superiore a quello dei controllori tradizionali, ma comunque inferiore a quello dei progettisti/lavoratori della conoscenza. I controllori innovatori provano cioè ad impiegare le loro conoscenze in

<sup>12</sup> Questo indice è stato costruito attraverso l'ACP (Analisi delle Componenti Principali), tecnica di analisi multivariata dei dati, sulla base di indicatori formati da variabili cardinali o quasi cardinali (Di Franco e Marradi 2003). In questo caso le variabili sono quasi cardinali e sono state costruite attraverso la tecnica delle scale Cantril (scala 0-10: 0 = minima importanza; 10 = massima importanza).

materia economica, sociologica, informatica, di tecnica urbanistica, più degli altri istruttori, anche se poi il lavoro nel concreto consiste nel mero controllo amministrativo.

La relazione con gli altri gruppi è diversa a seconda del tipo di formazione posseduta e a seconda della situazione concreta di lavoro. L'integrazione dei compiti riguarda meno chi è dedito all'istruttoria.

**Tabella 10**

| Indice di multidisciplinarietà |       |    |         |                 |            |
|--------------------------------|-------|----|---------|-----------------|------------|
| Attività svolta                | Media | N  | Mediana | Deviazione std. | Asimmetria |
| istruttore                     | 6,79  | 15 | 7,00    | 3,066           | -,419      |
| mediatore                      | 7,47  | 12 | 7,59    | 1,250           | -2,185     |
| progettista                    | 8,87  | 12 | 8,85    | 1,385           | ,244       |
| Totale                         | 7,64  | 39 | 7,73    | 2,290           | -,999      |

In questo caso il lavoro è suddiviso secondo modalità precise, come affermano due urbanisti, diversi per età ed ente di appartenenza (si tratta di una giovane donna dipendente del Comune e di un uomo di mezza età dipendente regionale), entrambi architetti istruttori:

*Quando si porta avanti, diciamo, un'istruttoria, la relazione di tipo verticale...ovvero uno si rapporta col dirigente, con il capostruttura, con il dirigente di settore...perché si rapporta col dirigente di settore che detta gli indirizzi del settore. Quindi si lavora in gruppo, tipo con la pianificazione territoriale, si lavora in orizzontale: ognuno ha un ruolo ben preciso, coordinato da una persona individuata...che viene individuata con un atto amministrativo, però poi, di fatto, ehm ad affiancare questa persona...nasce naturalmente un funzionario, qualcuno, che poi mantiene le redini di tutta questa operazione.*

(Tom, istruttore regionale – intervista n. 12)

*Concretamente (ride) c'è della posta che arriva qua al dipartimento. Il coordinatore, immagino, la smista ai dirigenti; i dirigenti a loro volta la smistano ai funzionari. Per cui alcune cose restano in carico ai dirigenti stessi, che magari possono chiedere comunque la collaborazione dei loro funzionari, altre cose invece sono assegnate proprio ai funzionari e comunque poi hanno un passaggio di verifica da parte del dirigente.*

(Sel, istruttrice comunale – intervista n. 4)

Al contrario i progettisti lavorano in modo più flessibile, si occupano di più progetti contemporaneamente ed interagiscono ogni giorno con diverse figure professionali. Di qui la necessaria cooperazione, onde evitare quel conflitto che bloccherebbe l'attività di progettazione:

*Noi facciamo parte comunque di un dipartimento e quindi – ci tocca di interessarci anche di altri aspetti. Credo che questo valga per me ma non vale soltanto per me, nel senso che anche con i miei colleghi parlerai...ti diranno la stessa cosa: ognuno di noi è impegnato, contemporaneamente, anche in altri progetti.*

(Cek, progettista comunale – intervista n. 5)

*In questo ufficio ci sono molti incontri comuni che consentono, secondo me, di venire a conoscenza del lavoro fatto da altri. Secondo me dovrebbero aumentare ancora [le riunioni tra gruppi di lavoro]. Ci sono, sono... però non sono sufficienti, non bastano. // I progetti tengono conto anche delle competenze*

*di personale che appartiene ad altri servizi sempre interni al dipartimento. Non necessariamente, però, perché [...] si riesce ad attingere anche da esperienze di personale che è del Comune di Napoli e che però non fa parte del dipartimento.*

(Jil, progettista comunale – intervista n. 6)

Sulla base di quanto detto, è evidente la frammentazione del percorso formativo degli urbanisti pubblici, fatto che rafforza l'incompletezza del loro processo di professionalizzazione. Non esiste quell'istituzionalizzazione della formazione che comporta l'autocontrollo di uno specifico segmento di mercato da parte di una professione (Wilensky 1964). Quindi la base cognitiva degli urbanisti diviene terreno di scontro/negoziazione con il livello dirigenziale e politico che guida la razionalizzazione in atto nell'amministrazione pubblica. Questo aspetto costituisce uno dei principali dilemmi della sempre più complicata relazione tra i lavoratori e l'organizzazione (Naschold 1995).

#### **4. Lavoro e Organizzazione**

Il contesto organizzativo è risultato per diversi aspetti centrale nell'analisi dei contenuti del lavoro dei soggetti studiati. Infatti sono emerse importanti differenze tra gli uffici dei tre enti presi in considerazione, sia in termini di organizzazione del lavoro, sia in termini di attività effettivamente svolte dagli urbanisti.

Gli uffici regionali del settore di urbanistica sono incardinati in una struttura organizzativa elefantica che svolge per lo più attività di tipo amministrativo. In questi uffici gli urbanisti sono nella maggior parte dei casi istruttori addetti al controllo di piani generali, piani settoriali o semplici interventi proposti dai comuni e dalle province, nonché dai soggetti privati. Vi sono perciò ingegneri addetti al servizio anti-abusivismo, così come vi sono architetti addetti al controllo dei piani comunali o ingegneri ed architetti che si occupano anche di mediazione, con la chiusura degli accordi di programma. Gli urbanisti regionali hanno un'età media superiore a quella del campione e dunque sono caratterizzati da un percorso formativo e professionale definito in precedenza tradizionale o industriale [*qui, par. 3*].

Al contrario, negli uffici provinciali di urbanistica i dipendenti non superano i 50 anni, e solo 5 sono istruttori. Vi sono infatti 3 mediatori e 7 progettisti. Al dipartimento di urbanistica del Comune di Napoli, invece, non vi sono mediatori, e ci si divide tra 8 istruttori e 5 progettisti, almeno per quanto riguarda i 13 urbanisti studiati sui 18 totali.

La situazione di lavoro dell'urbanista cambia a seconda del tipo di organizzazione nel quale egli opera. Attività svolta ed ente di appartenenza sono dunque associate, dato il diverso tipo di funzione alla quale è preposto ogni livello istituzionale: la Regione controlla, la Provincia controlla, media e progetta, il Comune progetta oltre che controllare [*qui, par. 2*].

L'urbanista pubblico può essere considerato come un dipendente che eroga una prestazione all'interno di un'organizzazione addetta alla produzione di un servizio, quale è appunto la pianificazione territoriale. Dunque, l'insieme degli uffici del settore di urbanistica di ogni livello istituzionale – Regione, Provincia, Comune – è concepibile come un'organizzazione addetta alla pianificazione del territorio finanziata attraverso la spesa pubblica. Questa organizzazione è gestita da decisori pubblici, ossia dai politici dell'esecutivo (regionale, provinciale o comunale), ed in particolare dall'assessore all'urbanistica del relativo livello istituzionale. Gli assessori si servono di dirigenti per l'esecuzione del mandato politico-istituzionale, che gli elettori affidano/approvano

rispetto ad una determinata coalizione politica. I dirigenti, spesso ex tecnici, svolgono la funzione di traduttori del mandato politico nelle macchina amministrativa attraverso il lavoro tecnico prestato dagli urbanisti. La riforma amministrativa può essere definita come traduzione selettiva del paradigma manageriale rispetto al modello burocratico tradizionale (Gherardi e Lippi 2000). Nella sostanza si produce una situazione ambigua che può generare conflitto. Infatti, la riorganizzazione pratica degli uffici presenta ampi spazi di incertezza che comportano la compresenza di maggiore responsabilità e maggiore controllo per i dirigenti.

Gli urbanisti studiati, invece, non rivestono incarichi dirigenziali e sono quindi subordinati alle direttive impartite loro dal caposervizio e dal caposettore. Gli urbanisti operano all'interno dell'organizzazione ad un livello dove le loro conoscenze tecniche devono coniugarsi da una parte con la sfera amministrativa, dall'altra con la sfera politica.

Se gli uffici regionali di urbanistica restano vincolati al modello burocratico tradizionale o meccanico (Mintzberg 1996), gli uffici provinciali ed in particolar modo il dipartimento di urbanistica del Comune costituiscono esempi concreti del passaggio di molte organizzazioni pubbliche dal modello burocratico meccanico a quello dell'organizzazione complessa, ossia quell'organizzazione dove il sapere esperto di dipendenti professionisti deve essere integrato da una parte con gli obiettivi strategici di dirigenti e politici e dall'altra col lavoro ripetitivo degli impiegati d'ordine addetti al funzionamento della macchina amministrativa (Prandstraller 1980).

Nei paragrafi successivi ci si sofferma sulla relazione degli urbanisti con il livello dirigenziale ed il livello politico. In questo modo è possibile comprendere il tipo di autonomia professionale esercitata da parte di questi soggetti, nonché le forme di controllo sul loro lavoro da parte della sfera dirigenziale e politica.

#### 4.1. La relazione col livello dirigenziale: le nuove forme di controllo del lavoro

La relazione col livello dirigenziale può essere analizzata prendendo in considerazione la frequenza delle riunioni tra dirigenti ed urbanisti ed i contenuti delle direttive impartite dai primi ai secondi. Alcuni istruttori si incontrano con i dirigenti ogni 7-15 giorni, altri una volta al mese; ben metà dei progettisti si incontra una volta al mese, invece la relazione tra mediatori e dirigenti è più frequente: 2/3 dei mediatori si vedono più di una volta alla settimana [qui tab. 11].

Tabella 11

| Tavola di contingenza frequenza riunioni con i dirigenti*attività svolta |             |                                    |                  |                       |        |
|--|-------------|------------------------------------|------------------|-----------------------|--------|
|  |             | Frequenza riunioni con i dirigenti |                  |                       | Totale |
|  |             | più di 1 volta a settimana         | ogni 7-15 giorni | 1 volta al mese o più |        |
| Attività svolta  | istruttore  | 2                                  | 7                | 6                     | 15     |
|  | mediatore   | 9                                  | 2                | 2                     | 13     |
|  | progettista | 3                                  | 3                | 6                     | 12     |
| Totale   |             | 14                                 | 12               | 14                    | 40     |

I mediatori lavorano più a stretto contatto con i dirigenti che affidano loro un mandato specifico ogni qualvolta questi devono rappresentare l'ente nei confronti degli altri stakeholders coinvolti in un determinato intervento urbanistico.

In Regione, dove non vi sono progettisti, la metà degli urbanisti si incontra con i dirigenti ogni 7-15 giorni, mentre l'altra metà, presumibilmente dedicata a tempo pieno alla mediazione<sup>13</sup>, si incontra anche più di una volta alla settimana.

In Provincia istruttori e progettisti si riuniscono con i dirigenti per lo più una volta al mese, al contrario dei mediatori che si riuniscono più di una volta alla settimana.

Per i progettisti gli incontri con i superiori sono più sporadici. La minore frequenza degli incontri con i dirigenti rappresenta un aspetto ambiguo dell'autonomia professionale dei progettisti.

Infatti, se da una parte per i dirigenti risulta difficile esercitare un controllo diretto e costante su un'attività come quella di progettazione, che richiede propri tempi e modalità per l'analisi del territorio e la redazione di un piano o di uno specifico progetto, dall'altra il confronto sul merito della pianificazione territoriale si riduce a momenti in cui gli urbanisti rendicontano e vengono motivati dai dirigenti a seguire le linee strategiche stabilite:

*Si...che assomigliano [i dirigenti pubblici] un po' più ai manager...// No, direzionano però, spingono in una direzione piuttosto che in un'altra. Cioè sicuramente le scelte di fondo non sono le mie. // Eh, sì, sì, in realtà il dirigente cerca di indirizzare attraverso appunto degli incontri che non sono molto frequenti: che cosa bisognava portare avanti, ehm, quale è il percorso che bisogna seguire. // Eh vabbè, diciamo che le scelte non sono le nostre, cioè noi possiamo affermare che una scelta può essere più giusta o no; ma le scelte non sono nostre...dei tecnici...ma sono quelle dei politici. [R: Quindi? Alla fine? Esecutori?] Più o meno (ride), più o meno sì. Questa è la sensazione, che è un po' frustrante, direi, sì.*

(Alba, progettista provinciale – intervista n. 3)

*Eh, eh – sì, ovviamente – entrano in merito...sull'autonomia – in ogni caso non è così ampia – l'autonomia ehm – è vero che c'è un ritorno, sugli argomenti si discute, si parla insieme però poi le due figure [dirigente e funzionario] rimangono sempre in ogni caso...separate // Come viene vissuta? (sospira) – mah, alla fine le decisioni le prendono loro, quindi questo è assodato. Se può dare fastidio rispetto all'autonomia di ognuno di noi – dipende molto dal temperamento di ognuno di noi ehm – diciamo che in alcuni casi si vorrebbe avere una maggiore autonomia professionale e poter avere un po' più di potere decisionale... superiore, maggiore di quello che abbiamo. // Le scelte già vengono date, confezionate, penso attraverso i dirigenti.*

(Jil, progettista comunale – intervista n. 6)

I progettisti sentono di più la subordinazione ai superiori: secondo loro le scelte sono “confezionate” a monte dai dirigenti che vengono ritenuti appartenenti al gruppo dei decisori, per la loro azione di “filtro” delle decisioni politiche. I progettisti si definiscono tecnici, lavoratori, impiegati, cioè come soggetti in ogni caso separati dal ceto burocratico-politico dei decisori.

Gli istruttori invece lavorano a stretto contatto con i dirigenti che controllano in itinere o ex post il loro lavoro. Gli istruttori si suddividono in coloro che provano a smarcarsi dai dirigenti e coloro che riconoscono in loro un sapere superiore. In questo caso la distinzione è dovuta al contesto organizzativo.

Negli uffici regionali si registra una divisione meccanica e gerarchica del lavoro: gli istruttori applicano norme e contestano il mutamento manageriale dei dirigenti, perché questo richiede una maggiore responsabilizzazione dei dipendenti ed il conseguente

---

<sup>13</sup> Cfr. nota 3.

innalzamento dei ritmi lavorativi. Essi non si sentono appartenenti ad un gruppo professionale diverso da quello dei dirigenti. Infatti sentono di appartenere al mondo dei dipendenti pubblici, proprio come i loro dirigenti, tuttavia danno vita a forme di resistenza nei confronti delle direttive che mal tollerano.

Il fine è il mantenimento di quelle nicchie di autonomia che la riforma in diverse direzioni prova a scardinare. Per raggiungere il loro intento, gli urbanisti regionali invocano la normativa sul pubblico impiego, e più in generale fanno della norma lo scudo protettivo dalle direttive dei superiori (Crozier 1989; Wright Mills 1966). Queste ultime possono minacciare l'autocontrollo sul lavoro che il burocrate di ufficio si è riuscito a guadagnare nel tempo:

*I ritmi di lavoro così come i criteri di valutazione sono stabiliti dalle norme, dal contratto di lavoro, eccetera. // Le linee guida sono stabilite dalla legge. Dalle varie leggi...// Il dirigente, il dirigente deve collazionare il lavoro che noi facciamo, cercare...coordinare il lavoro delle varie persone e tradurlo poi in atti concreti da sottoporre all'assessore, tipo delibere e cose del genere.*

(Leo, istruttore regionale – intervista n. 9)

Atteggiamento differente è quello di quei giovani istruttori ridefiniti controllori innovatori e di quei progettisti che rischiano di vedere il loro lavoro svuotato nei contenuti. In questo caso l'autonomia professionale rivendicata concerne maggiormente gli obiettivi ed i contenuti del lavoro svolto:

*Io, senza scendere nei particolari, nel dettaglio, ho notato delle grandissime differenze tra un dirigente e l'altro. Ci sono alcuni dirigenti che organizzano il lavoro, danno dei criteri, e comunque cercano di mantenere una certa uniformità all'interno, almeno, dell'ufficio. Altri dirigenti, che per motivazioni che non saprei, tendono a scaricare sui funzionari questi aspetti. Si limitano ad interfacciarsi con altri referenti. Dipende molto dal dirigente. // L'istruttoria la facevo io secondo un criterio che potevo condividere e se non lo dividevo lo facevo comunque di testa mia. Cioè se ritenevo che un criterio, un indirizzo, fosse giusto lo seguivo, in caso contrario poteva nascere una conflittualità.*

(Pal, istruttore provinciale – intervista n. 10)

*Io do delle informazioni però se queste informazioni vengono o meno veicolate in una decisione, in una lettera ad un cittadino, in una delibera, insomma, in un atto, eccetera, eccetera, quello è responsabilità del dirigente. Il dirigente se decide di non farlo, non – non lo fa... Mah, soprattutto la trasparenza, la messa in comune di determinati dati, informazioni, con altre persone, con i cittadini, eccetera, eccetera...io sono molto a favore di una condivisione assoluta e il mio dirigente non lo è. Quello è un fatto su cui la mia autonomia è bloccata.*

(Tina, progettista comunale – intervista n. 7)

Tuttavia, altri istruttori, soprattutto coloro che lavorano al dipartimento autonomo del Comune, sembrano non soffrire la loro subordinazione nei confronti dei dirigenti, considerandoli alla stregua di tutor in possesso di un sapere superiore. La relazione è simile a quella tra discente e docente, dal momento che anche i dirigenti sono spesso dei tecnici:

*Si, si. Ci sono riunioni. Quando il caso è complicato ci sono riunioni a cui partecipa anche il coordinatore proprio per...insomma avere un confronto...su una tematica magari più complicata...è stesso la dirigente che può chiedere anche la presenza del coordinatore in riunioni in cui si discute appunto sulle decisioni da prendere. Altrimenti in generale il lavoro è suddiviso nei vari servizi, per cui ogni dirigente ha il suo carico di lavoro e distribuisce appunto il lavoro che c'è da fare ai suoi vari funzionari.*

(Sel, istruttrice comunale – intervista n. 4)

Questa relazione potrebbe derivare dallo stile dirigenziale più democratico del dipartimento, la cui organizzazione risulta essere più vicina ai principi del *new public management* (Kettl 2000; Coccozza 2004):

*Mah, io devo dire la verità: anche quando c'è l'incontro con il coordinatore...a volte il coordinatore può avere anche delle idee diverse...si arriva sempre poi ad un concerto comune di obiettivi...non mi sono mai ritrovata a pensarla diversamente, cioè potevo anche partire con un'idea diversa però poi col ragionamento mi sono dovuta rendere conto di alcuni limiti della mia posizione e quindi mi sono ritrovata tranquillamente nella posizione comune.*

(Fil, istruttrice comunale – intervista n. 8)

In ogni caso, gli istruttori, a differenza dei progettisti, si sentono dei funzionari pubblici appartenenti anch'essi ad un unico ceto burocratico, formato da impiegati e quadri/dirigenti, piuttosto che dei tecnici contrapposti ai dirigenti.

In posizione intermedia tra i progettisti e gli istruttori vi sono i mediatori, che lavorano a stretto contatto con i dirigenti, anche più degli istruttori. I mediatori provano a negoziare il proprio punto di vista con quello dei decisori: vi è un certo grado di collaborazione con i dirigenti ed anche un margine di discrezionalità ed autonomia ricavato grazie allo strumento del linguaggio specialistico.

Tale autonomia è però limitata perché l'assessore, o il dirigente in sua vece, può avere nei confronti dei singoli progetti un orientamento diverso da quello dell'urbanista e questo va ad incidere sulla stessa attività di mediazione.

In quel caso l'urbanista deve arrendersi, perché la mediazione si fonda su una relazione di fiducia, dove il tecnico ottiene dai superiori compiti più interessanti e coerenti con la propria formazione, rispetto ai compiti attribuiti agli istruttori, in cambio della funzione di rappresentanza degli interessi politico-istituzionali dell'ente:

*Si, facciamo riunioni. Praticamente ogni mattina, col dirigente, facciamo riunioni. Vediamo un po' quello che c'è da fare e – e – e se la cosa è...pacifico, come dire, se la cosa è tranquilla – se c'è una pratica tranquilla la seguiamo direttamente senza bisogno di ulteriori indicazioni o altrimenti ci dà delle indicazioni proprio...come è meglio comportarsi...se è meglio andare, non andare [presso i Comuni], magari mandare una nota... // Anche sui controlli di conformità, l'approvazione dei Piani Regolatori...abbiamo delle indicazioni di massima. Poi, naturalmente, c'è ehm...un margine di – discrezionalità; poi soprattutto quando hai a che fare con i dirigenti che magari non sono tecnici – ovviamente la materia tecnica te la devi un po' gestire tu. Magari gli fai capire [al dirigente] come è la questione però...[...] per cui lui poi si assume la responsabilità – del caso.*

(Silv, mediatore provinciale – intervista n. 2)

*No, no, è molto discrezionale da parte del dirigente, se tu lavori, non lavori, se vede che fai bene la cosa, poi è discrezionale, del dirigente, penso // la fiducia che mi ha dato il dirigente di poter parlare direttamente con l'assessore...*

(Ann, mediatrice provinciale – intervista n. 1)

Ai 2/3 degli urbanisti regionali i dirigenti affidano compiti generali, per non dire generici, in quanto la divisione dei compiti, così come i ritmi di lavoro, sono stabiliti dalla normativa nazionale sul pubblico impiego, oltre che dalla normativa regionale.

Dunque, negli uffici regionali indagati, l'organizzazione per obiettivi, dichiarata e sostenuta dalla riforma amministrativa (D'Amico 2001), spesso finisce per essere una riedizione dell'organizzazione burocratica (Cerase 1998), dove all'autoreferenzialità dell'amministrazione rispetto alle esigenze dell'ambiente esterno si affiancano nuovi strumenti manageriali, che vengono vissuti dai dipendenti come forme più stringenti di controllo che limitano l'autonomia professionale.

Per quanto riguarda una parte dei mediatori regionali– presumibilmente quelli che svolgono l’attività di mediazione a tempo pieno – i compiti affidati sono invece specifici. In Comune ed in Provincia istruttori e progettisti si suddividono abbastanza equamente per tipo di compiti affidati [qui tab. 12].

**Tabella 12**

| Tavola di contingenza compiti affidati dai dirigenti*attività svolta* ente |                 |             |                                |   |    |        |
|--|-----------------|-------------|--------------------------------|---|----|--------|
| Ente   |                 |             | Compiti affidati dai dirigenti |   |    | Totale |
|  |                 |             | affidano compiti specifici     | chiedono di elaborare idee e danno piani generali | nr |        |
| regione  | Attività svolta | istruttore  | 0                              | 2   |    | 2      |
|  |                 | mediatore   | 4                              | 6   |    | 10     |
|  | Totale          |             | 4                              | 8   |    | 12     |
| provincia  | Attività svolta | istruttore  | 2                              | 3   |    | 5      |
|  |                 | mediatore   | 3                              | 0   |    | 3      |
|  |                 | progettista | 3                              | 4   |    | 7      |
|  | Totale          |             | 8                              | 7   |    | 15     |
| comune   | Attività svolta | istruttore  | 4                              | 3   | 1  | 8      |
|  |                 | progettista | 2                              | 2   | 1  | 5      |
|  | Totale          |             | 6                              | 5   | 2  | 13     |

In sintesi negli uffici regionali, più orientati al modello burocratico meccanico, i dirigenti affidano per lo più compiti generali. Negli altri due enti invece i dirigenti possono affidare compiti sia generali sia specifici. Tuttavia è proprio in questi due enti che gli urbanisti, e soprattutto i progettisti, chiedono direttive più precise.

Infatti, 3/4 dei progettisti totali, ed una parte degli stessi istruttori, chiedono all’organizzazione direttive più chiare, i mediatori invece si suddividono tra coloro che chiedono direttive più chiare e coloro che pensano che vadano migliorati aspetti come la cooperazione tra i colleghi e l’autonomia professionale [qui tab. 13].

**Tabella 13**

| Tavola di contingenza aspetto da migliorare*attività svolta |             |  |                            |   |    |        |
|---|-------------|--|----------------------------|---|----|--------|
|   |             |  | Aspetto da migliorare      |   |    | Totale |
|   |             |  | avere direttive più chiare | cooperazione, autonomia, supporto tecnico | nr |        |
| Attività svolta   | istruttore  |  | 9                          | 6   | 0  | 15     |
|   | mediatore   |  | 7                          | 6   | 0  | 13     |
|   | progettista |  | 9                          | 2   | 1  | 12     |
| Totale  |             |  | 25                         | 14  | 1  | 40     |

Il motivo di ciò è facilmente rinvenibile nel fatto che le questioni tecniche non sono oggetto di discussione tra i dirigenti e gli urbanisti. Nondimeno, l’autonomia esecutiva non si traduce in autonomia strategica, perché le scelte sono prese altrove.

Allo stesso tempo non vengono date direttive precise anche perchè il lavoro di progettazione, così come in parte quello di mediazione, si basa su un sapere esperto che non può essere del tutto standardizzato ed operativizzato in compiti da eseguire. Si sviluppa perciò un modello organizzativo e decisionale “a collo di bottiglia”, come afferma uno degli urbanisti del dipartimento addetto all’analisi territoriale e alla progettazione:

*Perché i dirigenti parlano di meno delle cose [importanti] e stanno un sacco di tempo a pensare ai loro obiettivi ed al loro rapporto col direttore generale. Molto più tempo di prima, sicuramente, e davvero vengono meno, come dire, al valore contenutistico, e poiché, altro pericolo, non vogliono dare troppa autonomia al funzionario per realizzare il lavoro, ma lo vogliono seguire personalmente, ecco che tu ottieni un bel collo di bottiglia, perché buona parte del loro tempo viene senz’altro impiegato, ovviamente, a guardarsi le spalle del proprio stipendio sugli obiettivi raggiunti – eccetera. E, ovviamente, diciamo, il tempo residuo è distribuito tra i vari funzionari per seguire direttamente i lavori.*

(Tina, progettista comunale – intervista n. 7)

Viene fuori dunque un sistema di relazioni tra dirigenti e urbanisti dove il modello burocratico, incentrato sulla divisione rigida tra decisione ed azione, viene innovato dal neomanagerialismo pubblico, basato sulla concentrazione del potere decisionale nelle mani dei dirigenti (Fedele 2002). Da una parte vi sono i dirigenti, dall’altra i tecnici/funzionari. Tra questi ultimi intercorre una relazione orizzontale: c’è chi coordina un progetto, chi un altro, ma non vi è mai un rapporto gerarchico preciso.

I dirigenti sono orientati al raggiungimento di obiettivi che sono il prodotto della negoziazione col livello politico. Essi in realtà sono attenti più alle relazioni pubbliche col livello politico, per vedere riconfermato il loro incarico, sottraendo tempo prezioso all’analisi dei problemi tecnici. Allo stesso tempo temono di delegare tutte le decisioni di merito ai tecnici.

La logica burocratica in questo modo si riproduce, con il settore pubblico che è sganciato da reali obiettivi produttivi. In questo contesto, il dipendente può minacciare di lavorare poco se non viene ripagato adeguatamente. Tale resistenza è in realtà sistemica, nel senso che è l’intero modello burocratico a resistere o a tradurre il nuovo managerialismo sulla base delle pratiche consolidate (D’Albergo e Vaselli 1997).

Quindi, anche negli uffici provinciali e comunali studiati, nonostante la maggiore distanza dal modello burocratico tradizionale, i dirigenti di servizio, secondo gli intervistati, non valorizzano in pieno il sapere specialistico dei tecnici, perché sono più interessati al raggiungimento di obiettivi formali, o comunque non di merito, cioè non tecnici – si tratta di obiettivi legati al numero di relazioni scritte e alle ore di lavoro, o di obiettivi di “visibilità politica” – e si preoccupano maggiormente di intrattenere buone relazioni col dirigente coordinatore/generale del settore<sup>14</sup>.

Allo stesso tempo i dirigenti non delegano una parte del loro potere decisionale ai tecnici, la cui autonomia di giudizio è scarsa: attraverso le riunioni si bada molto a questioni “politiche” e poco a quelle “tecniche”.

---

<sup>14</sup> Questa dinamica può essere spiegata con quanto afferma Cassese, in un articolo apparso il 24 ottobre 2002 sul sito [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), il quale sottolinea una vera e propria frattura realizzatasi con gli interventi legislativi degli anni Novanta: prima dell’introduzione di interventi legislativi come il dlgs. 29/93 si poteva dire che, come in tutti i principali Stati, i governi passano, la burocrazia resta; in Italia, in poco più di un decennio, le parti si sono invertite, perché i governi sono più o meno stabili, la burocrazia invece assume un carattere transeunte.

Insomma il lavoro professionale risulta bloccato: il tecnico non ha né direttive precise da parte dei dirigenti – i quali sono impegnati in riunioni estenuanti con il dirigente/coordinatore di settore ed il livello politico – né autonomia di giudizio e di azione. Sugli aspetti più strettamente specialistici i tecnici vengono ascoltati, ma entro dei limiti ristretti [*qui fig. 10*].

Il management ricorre così solo raramente al controllo diretto e spesso adotta, da quanto traspare dai racconti dei soggetti studiati, una strategia alternativa che oscura il controllo. Agli urbanisti si lasciano margini di azione in termini di proposte tecniche, di sviluppo di idee, che poi vengono adattate, vagliate, filtrate e fatte proprie dai dirigenti. Gli urbanisti, in particolare i progettisti, devono destreggiarsi così tra direttive non chiare e devono produrre nuove idee (Burowoy 1979; Thompson 2002).

**Figura 10**  
**La relazione tra dirigenti e urbanisti**



Questa è una caratteristica tipica del lavoro post-industriale: dal controllo gerarchico del dirigente “demiurgo” di Wright Mills (1966), che in passato standardizzava il lavoro dei subordinati, si passa alla funzione di filtro dei dirigenti che di fatto sono quadri intermedi, mentre le vere decisioni sono stabilite dagli esecutivi politici.

Così viene confermata la relazione dialettica tra l’organizzazione e il lavoratore, oggi sempre più istruito e addetto ad attività più simboliche che manuali. L’organizzazione necessita della massima valorizzazione del sapere dei tecnici ma allo stesso tempo deve indirizzare questo sapere verso quelli che sono i suoi obiettivi “produttivi”, che nel caso degli enti pubblici divengono obiettivi politici, legati alla ricerca del consenso nella società.

In sintesi, se l’autonomia professionale di buona parte degli urbanisti regionali è molto limitata, sia per la ridotta base cognitiva richiesta dal lavoro di istruttoria, sia per la possibile standardizzazione e parcellizzazione delle attività, secondo quel taylorismo contingente tipico della pubblica amministrazione (Cerase 1998), per quanto riguarda gli altri urbanisti le forme di riduzione dell’autonomia sono in parte diverse. Negli uffici provinciali e comunali l’impiego di mediatori e soprattutto di progettisti non rende possibile la standardizzazione delle attività nella stessa misura degli urbanisti impiegati negli uffici regionali, e più in generale degli urbanisti addetti all’istruttoria. I progettisti, essendo lavoratori della conoscenza, svolgono un lavoro più fluido (Accornero 1997) non suddivisibile in mansioni bensì in *script* (Butera 1998), dunque per l’organizzazione si pone la necessità di limitare quel potere definitorio dei problemi insito nel sapere esperto posseduto dai soggetti.

Il controllo sulla sfera tecnica avviene attraverso due modalità, che tendono entrambe a ridurre in parte il sapere applicato dai progettisti e dai mediatori nei processi amministrativi.

Il primo tipo di controllo è dato dalla frammentazione dell'unità professionale, insita nella stessa integrazione dei compiti, e dal lavoro di filtro delle decisioni politiche da parte dei dirigenti, spesso tecnici che hanno scelto la carriera dirigenziale e hanno appoggiato una specifica forza o coalizione politica. I dirigenti hanno il potere di valutare e premiare gli urbanisti sulla base del raggiungimento di obiettivi che non vengono effettivamente negoziati con la parte tecnica.

Pur esistendo un certo *feedback* con la dirigenza, alla fine le "possibilità di movimento" per i tecnici sono molto ridotte. Infatti le scelte sono "confezionate" dai dirigenti mentre i tecnici devono eseguire. Spesso i dirigenti ascoltano le proposte e le idee che sviluppano i tecnici, per poi filtrare e selezionare solo quelle che sono adeguate al "mandato" politico-istituzionale.

Tuttavia, questa azione di filtro riduce non solo il saper essere dei tecnici, ma anche il loro saper fare: l'esecutività del lavoro non consiste tanto nel seguire rigide istruzioni quanto nel ridurre modalità e campo di impiego del sapere esperto. Il controllo gerarchico dunque si oscura nelle pratiche quotidiane di lavoro e finisce allo stesso tempo per intaccare la base cognitiva degli urbanisti. La funzione intellettuale viene governata e tradotta in funzione tecnica. Ciò provoca frustrazione soprattutto nei progettisti, ai quali non resta che provare a individuare margini di autonomia nella traduzione tecnica delle indicazioni generali del livello politico-dirigenziale (Merton 1970).

Per fare questo essi devono far leva sul potenziamento della propria base cognitiva. Si tratta non di un atto di forza ma di competenza: il braccio di ferro con i dirigenti è quotidiano e va affrontato con la formazione continua. I dirigenti conoscono il linguaggio specialistico ma le norme e le tecniche mutano molto velocemente, così per loro è difficile aggiornarsi con la stessa frequenza dei tecnici, avendo molti impegni istituzionali dovuti alla loro funzione di coordinamento col livello politico:

*Per cui è chiaro che quando si fa un piano si deve diciamo equilibrare un po' tutte le pressioni, chiaramente indirizzandole in una determinata maniera, quanta più corretta possibile, allora in quel senso lì ci possiamo ritagliare un ruolo; però le scelte di campo non sono nostre.*

(Alba, progettista provinciale – intervista n. 3)

*Anche loro[i dirigenti] sono tecnici, però – probabilmente i tempi – dell'aggiornamento sono diversi, tra un funzionario ed un dirigente – probabilmente noi possiamo dedicare più tempo all'aggiornamento. – Quindi, specifico i settori di interesse e questo (sorride) può essere qualcosa che può essere di aiuto[....]. No, cioè non è un atto di forza ma è un atto di – competenza, ecco io dico.*

(Jil, progettista comunale – intervista n. 6)

*Si c'è soprattutto per quanto riguarda – il confronto tra la parte, diciamo, di ufficio e quella amministrativa/politica, nel senso che ovviamente il nostro lavoro ci porta a fare delle scelte di gestione del territorio...in realtà non dovremmo farle noi, dovremmo proporle...le scelte...ma nella fase di elaborazione di queste scelte, la funzione del dirigente, che è già qui da diversi anni e che è in stretto contatto con l'amministrazione, indirizza e risolve dei dubbi in questo senso.*

(Mik, progettista comunale – intervista n. 16)

Così i progettisti sono costretti ad aggiornare continuamente la loro base cognitiva e ad espanderla contro i tentativi di riduzione della dirigenza. La competizione viene spostata dai tecnici sulla conoscenza, essendo questi privi di potere politico.

Dunque la lotta tra questo tipo di urbanisti e l'organizzazione in termini di controllo sul lavoro avviene nella sfera della base cognitiva. Quest'ultima diviene l'arena dello scontro tra il managerialismo dei dirigenti ed il professionalismo dei progettisti.

Il secondo strumento di riduzione e controllo della base cognitiva degli urbanisti comunali e provinciali, in particolare dei progettisti, consiste nell'esternalizzazione di parte della progettazione a consulenti esterni legati più strettamente al mandato politico:

*No, progetti proprio non è che ne facciamo. Noi di solito siamo di supporto a consulenti esterni, diciamo. Affianchiamo consulenti esterni. Cioè in questo momento per esempio poiché stiamo rielaborando il Piano Territoriale di Coordinamento...cioè in pratica sto facendo...sto lavorando con un consulente esterno e mi sto occupando della mobilità... del settore mobilità. Quindi sto facendo delle elaborazioni GIS, diciamo, che riguardano appunto la viabilità, lo spostamento su terra, questi studi così...stiamo analizzando...cioè mi sto occupando di questo settore, praticamente.*

(Iva, progettista provinciale – intervista n. 14)

*E infatti in realtà è che la vera e propria progettazione, almeno fino ad oggi, noi non l'abbiamo fatta...che la vera e propria progettazione...cioè noi siamo di supporto a chi fa la progettazione. Quindi facciamo gli studi, l'analisi del territorio. // Non è che ci siamo intralciati. Ci sono alcune consulenze esterne che hanno un ruolo determinante perché sono delle professionalità che non sono presenti nell'ufficio. Ci sono altre consulenze che ricalcano un po' i ruoli presenti nell'ufficio, ma in certi casi non è possibile per noi svolgere tutte le attività previste per noi dipendenti e quindi non ci sono intralci. Ci sono altre...altri intralci li vedo, diciamo, laddove le consulenze esterne non sono di livello qualitativo buono. Allora in quel caso si crea l'intralcio, perché il lavoro che viene fatto dal consulente deve essere rifatto da noi. – Questa è la cosa che mi svia (ride). – Mi è capitata più volte, devo dire!*

(Alba, progettista provinciale – intervista n. 3)

I consulenti talvolta sono giudicati positivamente, o perché danno un valore aggiunto con le loro competenze o perché tolgono loro una parte del carico di lavoro, tuttavia spesso sono fonte di conflitto perché ritenuti di ostacolo alla professionalizzazione del lavoro dei dipendenti interni all'amministrazione.

L'esternalizzazione della progettazione può ridurre qualitativamente e quantitativamente il lavoro dei progettisti, standardizzando parte della loro base cognitiva.

L'impiego di consulenti esterni così come l'attribuzione degli incarichi dirigenziali attraverso un sistema che verticalizza le decisioni, concentrandole nelle mani dell'esecutivo politico, può essere considerato come una delle possibili strategie di controllo della politica sull'autonomia professionale del livello tecnico-amministrativo. In una certa misura si tratta della creazione di una struttura politica parallela che si innerva nell'amministrazione (Mayntz 1982).

Quindi il managerialismo nella pubblica amministrazione [par. 2.1., capitolo secondo] finisce per dar vita ad un livello politico-dirigenziale che limita il professionalismo dei tecnici dipendenti dell'amministrazione pubblica.

#### **4.2. La relazione col livello politico: amministrazione, politica, tecnica**

Gli urbanisti pubblici si ritrovano ad agire tra due sfere, quella tecnico-amministrativa e quella politico-strategica che stabilisce gli obiettivi dell'organizzazione.

Dalle informazioni ottenute con i questionari e con le interviste risulta come la percezione del legame tra politica ed amministrazione e gli atteggiamenti nei confronti della sfera politica dipendano dal tipo di attività svolta e dal profilo professionale posseduto, in poche parole dalla situazione di lavoro.

Ancora una volta si può parlare di differente situazione di lavoro tra progettisti e istruttori, costituenti i due poli estremi di uno stesso *continuum*. Si può ipotizzare, sulla

base dei dati ottenuti, che quanto più un'urbanista svolge un'attività separata dalle decisioni strategiche, inerenti alla pianificazione di un territorio, tanto più l'intreccio tra dimensione politica e dimensione amministrativa non viene percepito come fattore che limita la professionalità espressa nel proprio lavoro.

Al contrario, chi progetta – e dunque deve tradurre in tecnica le decisioni politiche in materia urbanistica – si ritrova a vivere in pieno questa sovrapposizione tra livello politico e livello tecnico-amministrativo. Il contrasto, come visto, è inerente al potere di definire una questione tecnica da parte degli urbanisti rispetto a chi effettivamente stabilisce gli obiettivi della pianificazione.

Dai dati quantitativi non emergono significative differenze tra gli urbanisti in termini di percezione dell'invasione politica, 23 su 40 la definiscono elevata e 13 di livello medio, solo 4 ritengono che il livello di invasione sia basso.

I mediatori, secondo i dati quantitativi, appaiono come il gruppo che più percepisce l'invasione politica sulla sfera amministrativa. Ciò dipende dal fatto che essi devono attenersi a direttive più specifiche e devono essere portatori del “punto di vista” dell'ente, e cioè del livello politico-istituzionale che lo governa. Allo stesso tempo bisogna ribadire che molti di coloro che risultano dai questionari mediatori sono per lo più urbanisti regionali, cioè soggetti che dall'osservazione sul campo e dalle interviste risultano essere addetti per lo più all'istruttoria e solo in parte alla mediazione<sup>15</sup>. In questo caso, dunque, si tratta di impiegati amministrativi piuttosto che tecnici<sup>16</sup>.

Dai racconti di vita emerge più chiaramente il diverso modo di valutare e vivere l'invasione della sfera politica su quella tecnica.

Gli urbanisti regionali quando parlano di invasione della politica si riferiscono al potere dei politici non tanto di stabilire gli obiettivi quanto di decidere a chi affidare incarichi dirigenziali, con i relativi compensi:

*Oramai per certi aspetti sono un rassegnato, sono uno che già –...non è il massimo della professionalità stare qua... a meno che lei non sia legato, ma in modo molto stretto, con la politica per cui si ritrova poi... quanti ne ho conosciuti, che sono partiti con me...e sono diventati dirigenti [grazie alla politica].*

(Bob, mediatore regionale – intervista n. 11)

*È capitato che giovani laureati, con laurea triennale, sono divenuti manager di livello elevato grazie al canale politico! Questo ha creato ancora più conflittualità.*

(Joe, istruttore regionale – intervista n. 15)

Nel caso degli uffici indagati, oltre al gruppo dei decisori, formato dai politici e dai dirigenti, vi è quindi il gruppo degli impiegati amministrativi, dotati del sapere specialistico giuridico che è però parcellizzato e suddiviso tra soggetti con differenti risorse di potere (a seconda del livello gerarchico di appartenenza). A questo gruppo appartengono gli istruttori che svolgono un lavoro di “consulenza normativa”, sotto le direttive del caposervizio. La politica non interferisce sui contenuti della consulenza normativa, di cui ha bisogno, però dà direttive su come l'amministrazione deve orientarsi alla norma e può decidere di ricorrere a diversi strumenti, come la variante ad

---

<sup>15</sup> Cfr. nota 3..

<sup>16</sup> Questa distinzione riguarda la funzione “produttiva” degli impiegati, suddividendoli in coloro che amministrano/regolano quanto prodotto da altri e in coloro che producono direttamente un servizio. L'attività è sempre di intermediazione (Carbonaro 1979), tuttavia all'interno di questa vi sono soggetti il cui lavoro si fonda sul controllo amministrativo e soggetti che erogano una prestazione tecnica più direttamente legata alla produzione (Accornero 1994; Chiesi 1997; Tousijn 1990). Nel nostro caso i controllori innovatori e tradizionali rientrano nel primo gruppo, i lavoratori della conoscenza nel secondo.

un piano, per soddisfare “le esigenze della società”, dalla quale dipende il consenso. Fuori da ogni astrazione, gli istruttori si ritrovano in una situazione di lavoro dove la suddivisione di potere e compiti è ben definita. L’invadenza della politica può consistere al massimo nell’accelerare i tempi dell’istruttoria, sovraccaricando così il lavoro di controllo:

*Voglio dire...l'assessore ci chiede una risposta veloce su un'istruttoria, vabbè, è logico che la possibilità di ragionamento, come dire, autonoma, da parte mia, è ridotta, perchè a quel punto io mi devo confrontare con il dirigente e maturare subito una risposta che sia la risposta del servizio. Ma il problema, il problema diventa un altro[...] perché la politica poi si assume la responsabilità di fare una variante oppure... a volte noi diciamo, premettiamo che questo non è conforme però è possibile anche pensare alla variante... perché poi, voglio dire, il nostro è un lavoro tecnico perché poi se politicamente loro vogliono cambiare le cose, visto che poi il piano è sempre una cosa che è stata approvata politicamente...*

(Fil, istruttrice comunale – intervista n. 8)

Non solo gli istruttori ma anche alcuni progettisti, che sia a causa della divisione dei compiti sia a causa dell’impiego di consulenti esterni non svolgono di fatto alcuna attività di progettazione e di pianificazione ma elaborano solo dati (ad esempio Tina, intervista n. 7, ed in parte Iva, intervista n. 14), percepiscono la propria attività come tutta interna alla dimensione amministrativa. Costoro non si relazionano con la sfera politica, né percepiscono un forte legame tra questa e l’amministrazione.

Negli istruttori, e in quei soggetti che vedono il proprio lavoro scivolare dalla progettazione al controllo (applicazione di norme), è presente quella visione che è stata definita, sulla scia di Schön (1993), modello della razionalità tecnica; essi distinguono la politica dalla tecnica e ritengono la seconda come applicazione scientifica e neutrale guidata dalla norma:

*Il nostro è un lavoro tecnico, di normativa ed eccetera, allora non ...cioè il fatto politico non ti può far cambiare da un sì ad un no.*

(Bill, istruttore regionale – intervista n. 13)

*Sono due livelli diversi [politica ed amministrazione]. Noi facciamo il nostro lavoro, diamo i nostri pareri possono anche non essere conformi all'indirizzo politico ma questo non, non, non...li giudicano i risultati: se una cosa si può fare la si fa e basta. Se non si può fare non si fa. Indipendentemente dalla politica. Il nostro è un giudizio esclusivamente tecnico. La valutazione politica, ammessa che ci sia...perché spesso non c'è nemmeno la valutazione politica...non compete a noi. E quindi attriti non ne vediamo. Non c'è proprio...sono due livelli magari...sono due livelli distinti!*

(Leo, istruttore regionale – intervista n. 9)

La situazione di lavoro di questo gruppo di urbanisti è caratterizzata da una forte parcellizzazione dei compiti. Così si percepisce la politica come una sfera sovraordinata ma comunque separata dall’amministrazione: non si vive cioè alcuna invadenza della politica sulla sfera tecnica, se non per quanto riguarda l’attribuzione degli incarichi dirigenziali.

Data la loro situazione di lavoro gli istruttori, siano controllori tradizionali o innovatori, si interfacciano più facilmente con i dirigenti che con i politici e quindi è verso costoro che possono svilupparsi atteggiamenti di cooperazione o di conflitto.

Le rivendicazioni degli istruttori in termini di crescita professionale si fermano alla richiesta della valorizzazione del sapere esperto come sapere specialistico al servizio dell’organizzazione.

Il contrasto tra il cosa fare ed il come fare esiste ma non riguarda la definizione dei confini d'azione tra la sfera politico/dirigenziale, che rappresenta l'organizzazione, e la dimensione professionale di tecnici: il loro contrasto non è nei confronti dell'asse composto da dirigenti e politici, ma è nei confronti solo dei dirigenti nella veste di organizzatori del lavoro di ufficio. Gli istruttori distinguono tra politica interna e politica esterna all'ente: non viene vissuto alcun conflitto "di merito" con dirigenti ed assessore e viene ritenuta naturale la divisione tra tecnici applicatori e dirigenti decisori, anche perché si pensa che ciò che conta in urbanistica è il controllo amministrativo. Il fine diviene l'applicazione della norma, dietro la quale non sembra che gli istruttori comprendano pienamente i meccanismi decisionali della politica. Questo forte orientamento alla norma fa di costoro una figura tipica del ceto burocratico tradizionale (Crozier 1970; Merton 1970; Wright Mills 1966).

La politica viene vista come un qualcosa che non incide sul lavoro amministrativo e sull'autonomia professionale. Si nota solo una semplice divisione dei compiti, con la politica che decide le linee guida ed i dirigenti che fanno da filtro e insegnano il mestiere agli istruttori, soprattutto ai più giovani:

*Uhm – per ora io sono in una fase anche di apprendimento, per cui anche se molte delle mie competenze già acquisite non le posso utilizzare... però ne sto acquisendo altre...non avverto questa difficoltà di non poter fare qualcosa che sapevo già fare, mi interessa acquisire altre cose, per cui magari l'organizzazione mi interessa perché riesco ad apprendere dal dirigente cose che io non conosco, per cui se sono a stretto contatto col dirigente e lavoro al suo fianco mi fa piacere, perché apprendo cose nuove. Nel momento in cui, non lo so, appunto questo tipo di passaggio di conoscenze potesse essersi esaurito allora immagino che potrebbe pesare la mancanza di autonomia, però per ora...*

(Sel, istruttrice comunale – intervista n. 4)

I mediatori ancora una volta presentano una situazione ambigua, dove ci si muove tra l'essere applicatori/traduttori di sapere esperto e l'essere portatori del punto di vista politico-amministrativo dell'ente.

Essi ammettono che ci sono delle direttive precise su come gestire il lavoro tanto di controllo (tipo di orientamento alla norma, modalità di espletamento dell'istruttoria di una pratica, etc.) quanto di mediazione (scelta dei mezzi e delle modalità di comunicazione con l'esterno). Tuttavia c'è un certo grado di collaborazione con i dirigenti ed anche un margine di discrezionalità ed autonomia, ricavato grazie allo strumento del linguaggio specialistico e alla delega di fiducia ricevuta. Questa delega pone anche i mediatori tra le figure tipiche del mondo degli impiegati (Accornero 1981, 1994; Crozier 1989). Nondimeno, questa delega di fiducia viene re-interpretata dai mediatori come ricerca di una continua negoziazione tra la sfera professionale, le esigenze della comunità e gli interessi dei politici che comunque, ad avviso dei mediatori, non possono non tener conto (dipendere?) del loro giudizio. L'autonomia è però limitata:

*Magari gli fai capire [al politico] come è la questione però...[...] per cui lui poi si assume la responsabilità – del caso.*

(Silv, mediatore provinciale – intervista n. 2)

*Si. Non negoziare perché tu fai la tua relazione, a volte è il politico poi a negoziare, ecco. Cioè negozi con il politico se al politico non piace la tua relazione. Ecco. Vabbè (ride) [...] certe volte è contrastato perché per esempio il sapere tecnico è molto preciso, dice magari "questa cosa non si può fare" e il politico la vuole fare – questo capita a volte.*

(Ann, mediatrice provinciale – intervista n. 1)

I progettisti invece confliggono più facilmente in termini di contenuti ed autonomia professionale (contenuti ed autonomia sono interdipendenti) con le decisioni dei politici che dirigono l'amministrazione: ai loro occhi l'ente pubblico è un ente "politico", cioè legato a obiettivi non meramente produttivi ma politico-amministrativi.

I progettisti sanno che possono anche esprimere il loro parere ma comunque questo non conta. Nella loro visione da una parte vi sono i tecnici subordinati, dall'altra i dirigenti ed i politici. A differenza degli istruttori, i progettisti non distinguono tra politica interna e politica esterna all'ente di appartenenza: la politica in generale decide gli obiettivi ed i dirigenti fanno da cinghia di trasmissione.

Le direttive passano attraverso le riunioni ma difficilmente vi sono degli obiettivi precisi da seguire. Per i progettisti il lavoro rischia costantemente di ridursi a mero supporto alla progettazione, che viene affidata non raramente a consulenti esterni. Questa situazione viene vissuta con frustrazione: lo scontro sugli obiettivi da perseguire nei piani generali (ad esempio il PTCP alla Provincia) è talvolta forte, mentre sui progetti più circoscritti vi è una maggiore collaborazione e scambio di pareri con dirigenti e politici dell'esecutivo, a partire dall'assessore all'urbanistica.

Gli urbanisti addetti alla progettazione non pensano di servirsi della norma o comunque non pensano che ciò sia sufficiente per accrescere la propria autonomia professionale. Essi hanno una visione del proprio lavoro che è legata maggiormente ad una razionalità riflessiva; sanno bene che la pianificazione non è mera tecnica ma si fonda su scelte politiche:

*Uhm, no, non essendoci un rapporto diretto con la parte politica ehm appunto, come accennavo prima, attraverso i giornali e la stampa ci accorgiamo se le tendenze sono verso una direzione anziché in un'altra. Questo poi si ripercuoterà ovviamente nel nostro lavoro...ma non, non abbiamo la possibilità di intervenire direttamente in questa ehm...in questo tipo di...*

[R: non c'è uno spazio di confronto tra politici e tecnici?] *direi di no (ride).*

(Cek, progettista comunale – intervista n. 5)

*Uhm, non sempre (ride). Qualche volta insomma immaginiamo, immagino che le priorità sarebbero altre rispetto a quelle che invece vengono...per esempio, può capitare che qualche, qualche obiettivo sia ritenuto secondario rispetto ad altri che secondo me dovrebbero prevalere e che sia più invece legato, quello che prevale, ad esigenze più contingenti, immediate.*

(Jil, progettista comunale – intervista n. 6)

La frustrazione sta nel fatto che il conciliare gli interessi immediati dei singoli soggetti presenti sul territorio da parte della politica fa venire meno quella visione intellettuale pura della professione. Beninteso, non vi è una visione manichea che contrappone come tutori del bene comune i tecnici ai politici, anzi si riconosce l'importanza del ruolo della politica come mediatrice del conflitto sociale.

Ciò che viene contestato è il fatto che il dirigismo politico va poi ad incidere su quelli che sono i contenuti stessi del lavoro di urbanista. Comunque, va detto che ben 3/4 degli urbanisti pensano che spetti loro una maggiore autonomia nella definizione degli obiettivi strategici della pianificazione: quasi tutti i controllori innovatori e i lavoratori della conoscenza vogliono avere una maggiore autonomia strategica.

Essi sono stati socializzati alla retorica della valorizzazione della professionalità e dunque chiedono che ciò sia attuato dall'amministrazione [*qui tab. 14*].

Tuttavia alla ricerca di una reale autonomia tecnica/strategica<sup>17</sup> vanno soprattutto progettisti e mediatori, che risultano essere gli urbanisti più insoddisfatti per l'impiego concreto delle loro conoscenze da parte dell'organizzazione. Al contrario, per gli istruttori la relazione tra soddisfazione per il sapere impiegato nel lavoro e la ricerca di autonomia tecnico-professionale è inversa.

**Tabella 14**

| Tavola di contingenza richiesta autonomia strategica*profilo professionale |                             |  |  |        |
|--|-----------------------------|--|--|--------|
|  |                             | Richiesta autonomia strategica                     |  | Totale |
|  |                             | non vi è bisogno di ulteriore autonomia strategica | vi è bisogno di più autonomia strategica |        |
| Profilo professionale  | controllore tradizionale    | 6  | 17                                       | 23     |
|  | controllore innovatore      | 1  | 4  | 5      |
|  | lavoratore della conoscenza | 2  | 10                                       | 12     |
| Totale   |                             | 9  | 31                                       | 40     |

Dei 10 istruttori che si lamentano per il sotto-utilizzo delle loro conoscenze (e competenze) da parte dell'organizzazione solo 3 rivendicano una maggiore autonomia tecnica [qui tab. 15].

**Tabella 15**

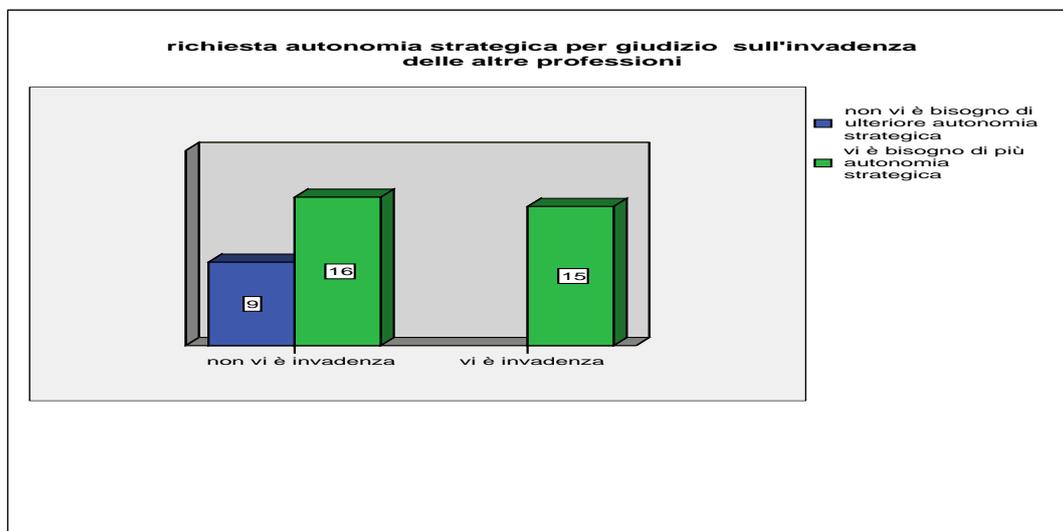
| Tavola di contingenza ricerca attiva di autonomia tecnica*impiego delle conoscenze possedute*attività svolta |                                    |   |                                     |         |        |
|--|------------------------------------|---|-------------------------------------|---------|--------|
| Attività svolta  |                                    |   | Ricerca attiva di autonomia tecnica |         | Totale |
|  |                                    |   | bassa                               | elevata |        |
| istruttore   | Impiego delle conoscenze possedute | le conoscenze possedute sono impiegate        | 1                                   | 4       | 5      |
|  |                                    | le conoscenze possedute sono sotto utilizzate | 7                                   | 3       | 10     |
|  | Totale                             |   | 8                                   | 7       | 15     |
| mediatore  | Impiego delle conoscenze possedute | le conoscenze possedute sono impiegate        | 1                                   | 1       | 2      |
|  |                                    | le conoscenze possedute sono sotto utilizzate | 4                                   | 7       | 11     |
|  | Totale                             |   | 5                                   | 8       | 13     |
| progettista  | Impiego delle conoscenze possedute | le conoscenze possedute sono impiegate        | 1                                   | 0       | 1      |
|  |                                    | le conoscenze possedute sono sotto utilizzate | 4                                   | 7       | 11     |
|  | Totale                             |   | 5                                   | 7       | 12     |

<sup>17</sup> Per rilevare questo atteggiamento è stata costruita una tipologia dall'incrocio tra due variabili categoriali, l'una relativa alla strategia ritenuta più importante per sviluppare la propria professionalità (autonomia vs cooperazione col management), l'altra relativa ai parametri di riferimento stabiliti per valutare e condurre il proprio lavoro (parametri del gruppo professionale vs parametri stabiliti con l'apporto determinante dei dirigenti). Tale punto è ulteriormente sviluppato al par. 3.3. del quinto capitolo.

Dunque quelli che svolgono un lavoro più amministrativo e che si lamentano dello scarso utilizzo delle competenze e conoscenze possedute sono meno propensi a ricercare una maggiore autonomia tecnica in contrapposizione all'organizzazione, anche quando ritengono che sia elevata l'invasione della politica sulla sfera tecnico-amministrativa. Il tipo di attività, i contenuti del lavoro e il profilo professionale (quest'ultimo inerente alla relazione tra formazione posseduta e attività realmente svolta) sono modi diversi per suddividere gli urbanisti. Ciò che conta sottolineare è che dalle diverse pratiche/attività lavorative scaturisce una diversa definizione della realtà ed un diverso insieme di relazioni tra l'urbanista e gli altri soggetti dell'organizzazione (decisori e colleghi).

La richiesta di autonomia si fa più forte in quegli urbanisti che vivono in modo più critico l'innovazione tecnologica e manageriale che attraversa gli enti pubblici. Tutti quegli urbanisti che temono l'invasione nel loro campo di pertinenza da parte delle altre professioni chiedono una maggiore autonomia strategica [qui fig. 11].

Figura 11



Dunque la rottura del monopolio conoscitivo, ad opera della razionalizzazione organizzativa e tecnologica, porta gli urbanisti più minacciati (o che si sentono tali) a richiedere una maggiore autonomia strategica nei confronti di politici e dirigenti, per scongiurare lo scivolamento verso un lavoro esecutivo e parcellizzato.

Se la standardizzazione nel lavoro di ufficio ha prodotto l'impiegato amministrativo socializzato alla distinzione tra decisori ed esecutori, il nuovo sistema tecnico fondato sulla produzione di conoscenza sta dando vita a nuovi soggetti socializzati all'auto-disciplinamento e alla responsabilità diretta di quanto prodotto (Accornero 1994).

Questo atteggiamento comporta l'accettazione, almeno in parte, dei principi del managerialismo (Pulignano 2002) ma anche una forte identificazione nel lavoro (Touraine 2000) che fa innalzare la richiesta di autonomia decisionale e strategica. Questo pone problemi non secondari all'organizzazione delle risorse umane (Naschold 1995; Butera, Donati e Cesaria 1997).

## **5. Conclusioni: la razionalizzazione post-industriale nel lavoro di ufficio, tra frammentazione professionale ed integrazione delle attività nel lavoro degli urbanisti pubblici**

L'innovazione negli ultimi tre decenni dei modelli organizzativi e delle tecnologie, in particolare di quelle informatiche, ha comportato una ridefinizione del lavoro non solo manuale ed operaio ma anche di quello impiegatizio, compreso quello svolto nella pubblica amministrazione, attraversata in Italia come altrove da un processo di innovazione orientato a rendere gli enti pubblici delle organizzazioni efficienti (Kettl 2000). In Italia, la trasformazione del lavoro impiegatizio solo oggi comincia ad emergere in tutta la sua portata. Il processo di integrazione delle attività, di sostituzione ed automazione delle mansioni più esecutive, di produzione di nuovi compiti, sembra aver dato spazio negli ultimi anni a nuovi gruppi occupazionali, con quelli tradizionali che sono divenuti marginali o hanno subito anch'essi importanti modificazioni. L'innovazione tecnologica e manageriale nelle attività terziarie in un primo momento, cioè negli anni Ottanta, non ha provocato quella crisi occupazionale e quella polarizzazione delle mansioni, come invece è avvenuto nelle attività operaie dell'industria. Infatti, nelle attività terziarie il processo di razionalizzazione, consistente nell'introduzione delle nuove tecnologie informatiche, delle nuove logiche organizzative, e nella richiesta di nuovi saperi capaci di rendere efficienti ed efficaci le organizzazioni, in un primo momento si è tradotta nell'impiego ridotto di nuove figure tecniche (ad esempio i progettisti di sistema, ma anche i disegnatori) affianco a quelle figure amministrative tradizionali, con i soggetti addetti ad attività più obsolete che sono stati accompagnati al pensionamento senza provocare un elevato numero di esuberanti. Il primo esito di questo processo sembrava comunque essere quello della polarizzazione tra un'élite di tecnici iper-specializzati ed un gran numero di impiegati esecutivi, ma così non è stato.

Infatti col tempo l'introduzione diffusa dei pc e dei nuovi programmi di contabilità, di elaborazione/analisi dei dati e di progettazione tecnica ha dato vita ad una lenta ricomposizione, sebbene solo parziale, del lavoro amministrativo parcellizzato, attraverso l'integrazione delle attività (Chiesi 1997).

Il lavoro impiegatizio si è andato così caratterizzando per l'arricchimento dei compiti e la cooperazione indotta tra più soggetti, che devono concorrere alla produzione di un servizio o alla pura gestione di quanto prodotto dall'organizzazione di appartenenza. Nella pubblica amministrazione questo processo ha visto spesso la produzione di strutture professionali parallele a quelle tradizionali. Comunque, in seguito all'accelerazione impressa dalle cosiddette leggi Bassanini si è passati col tempo all'assunzione, anche attraverso nuove forme contrattuali, di giovani formati ai nuovi saperi e alle nuove tecniche, nonché socializzati ai principi del managerialismo neoliberale che è stato traslato, sebbene con logiche proprie, anche negli uffici pubblici (D'Amico 2001; Fedele 2002).

Nella pianificazione urbanistica si è assistito ad una nuova divisione del lavoro che coinvolge direttamente il gruppo qui studiato, e cioè quello degli architetti ed ingegneri, per il quale la normativa riconosce in linea di principio l'esclusività giurisdizionale nel campo dell'urbanistica. In realtà col tempo si è verificata una differenziazione interna ed esterna al gruppo: da una parte l'introduzione di nuove figure professionali negli uffici di urbanistica, come gli informatici, i geologi, e più in generale i laureati in scienze sociali (sociologia, scienze politiche, etc.), chiamati ad investire le loro

conoscenze nell'analisi del territorio e nella elaborazione dei molteplici progetti della pianificazione integrata (Salzano 2004); dall'altra, la differenziazione interna agli stessi urbanisti tra coloro che sono addetti al controllo e coloro che invece sono direttamente coinvolti nella progettazione. In poche parole, in un più ampio processo di integrazione dei compiti si è verificata comunque una nuova divisione del lavoro, che mette in discussione la tradizionale organizzazione burocratica fondata sul lavoro parcellizzato di impiegati amministrativi, coordinati attraverso rigide relazioni gerarchiche. La divisione del lavoro invece risulta essere sempre più diretta in senso orizzontale piuttosto che verticale, con l'introduzione di nuove forme di controllo e direzione. Queste dinamiche sono tutte presenti nei tre enti presi in considerazione: negli ultimi anni, in particolare, dalla Provincia e dal Comune di Napoli sono stati assunti giovani tecnici che, formati a saperi e a discipline differenti, sono stati in molti casi inseriti negli uffici di progettazione ed analisi territoriale.

Dunque integrazione delle attività e frammentazione professionale sono compresenti, ed interrelate, nella razionalizzazione del settore urbanistico. Se si analizzano i dati sui contenuti del lavoro degli urbanisti viene fuori come contenuti tecnici e contenuti amministrativi siano compresenti: 19 urbanisti parlano di lavoro prevalentemente amministrativo o consistente nella redazione di testi, 16 parlano di studio di casi. Tuttavia solo per 10 dei 40 urbanisti il lavoro consiste nella mera gestione e produzione di simboli, mentre per 28, cioè 2 urbanisti su 3, il lavoro consiste di volta in volta nell'analisi di singoli casi (una singola pratica, una problematica specifica relativa ad una determinata area, etc.). I contenuti del lavoro sono più di tipo amministrativo o di analisi di casi/pratiche in Regione, mentre in Comune vi è una minoranza di dipendenti che svolge come principale compito quello di redigere testi ed elaborare dati, compiti che alla Regione sono affidati per lo più ai consulenti esterni. La Provincia si pone in una situazione intermedia. Dei 3 enti, la Regione è l'ente in cui vi sono più dipendenti dediti all'attività di controllo amministrativo, mentre il Comune (dipartimento autonomo di urbanistica) è l'ente in cui sono presenti più urbanisti dediti alla manipolazione ed elaborazione di simboli, dati, testi.

Dal tipo di attività dipende il tipo di sapere impiegato, il modo in cui lo si impiega, la relazione con le nuove tecnologie informatiche e con l'organizzazione, in una sola parola la situazione di lavoro. Per gli urbanisti si può perciò parlare di frammentazione di un gruppo professionale, già di per sé incompiuto, in tre distinte figure professionali: i controllori, i mediatori, i progettisti. Queste tre figure sono il prodotto della razionalizzazione del lavoro di ufficio nel settore urbanistico e si pongono in modo diverso rispetto ad essa. Nondimeno, gli urbanisti studiati possono essere ri-classificati a seconda della relazione esistente tra il loro percorso formativo e professionale e l'attività che si ritrovano a svolgere nell'organizzazione.

Tirando le fila, affianco alla maggioranza degli urbanisti studiati che resta per situazione di lavoro appartenente al ceto burocratico tradizionale, caratterizzato da un lavoro parcellizzato, ripetitivo e a ridotta base cognitiva, emergono nuovi soggetti che non appartengono né al gruppo dei professionisti classici né al tradizionale mondo degli impiegati. Questi nuovi soggetti sono stati definiti lavoratori della conoscenza, riprendendo in parte l'analisi di Reich che parla di analisti-simbolici (1993). I lavoratori della conoscenza non hanno seguito un percorso formativo rigido con un conseguente monopolio sul mercato del lavoro e sul loro sapere esperto di competenza. Per questo sono differenti dai professionisti classici ma allo stesso tempo non sono dei meri sottoprofessionisti (Wright Mills 1966), in quanto compiono un lavoro non di supporto

ai professionisti classici, bensì un lavoro che viene integrato con quello dei loro colleghi. Dunque la loro autonomia è limitata perché la produzione di conoscenza da una parte è resa possibile dalla cooperazione con gli altri lavoratori della conoscenza, dall'altra deve essere strettamente funzionale al "mandato" dato dalle organizzazioni in cui essi lavorano.

Il processo di professionalizzazione (Tousijn 1979) piuttosto che ampliarsi sembra complicarsi in funzione del connubio tra l'innovazione tecnologica ed il nuovo paradigma manageriale (Giannini e Minardi 1998; Giannini 2003): i soggetti che per tipo di attività e formazione posseduta sono addetti maggiormente all'immissione di sapere nell'attività di pianificazione urbanistica sono anche quelli che esprimono un giudizio più complesso sulla nuova organizzazione del lavoro, e chiedono una maggiore partecipazione effettiva, in una sola parola la coniugazione tra sapere, saper fare e saper essere (Negrelli 2005). L'innovazione tecnologica ed organizzativa ha reso disponibili anche alla pubblica amministrazione, affianco ai tradizionali dipendenti pubblici, nuovi lavoratori dotati di un sapere che eccede le esigenze della stessa (Gorz 1992).

Come il caso degli urbanisti pubblici a Napoli mette in evidenza queste nuove figure professionali, cioè i progettisti ed una parte dei mediatori, vivono una situazione di lavoro contraddittoria, caratterizzata dalla necessità delle organizzazioni di controllare ed indirizzare il sapere prodotto e dalla necessità dei lavoratori stessi di avere un'autonomia anche strategica, e non solo esecutiva, senza la quale il loro lavoro perde di utilità (Naschold 1995). Questa situazione di lavoro fa saltare quell'*autonomia decisionale teoricamente fondata* (Freidson 2002) tipica del professionalismo classico, facendo di queste figure più un elemento di crisi che di espansione del professionalismo, e dando vita ad una nuova categoria sociale, tipica del nuovo contesto post-industriale, sulla quale la sociologia del lavoro e delle professioni dovrà concentrarsi negli anni a venire.

## *Capitolo Quinto*

### **ETHOS PROFESSIONALE E MUTAMENTO SOCIALE Identità socio-professionale degli urbanisti pubblici a Napoli**

#### **1. Introduzione: ethos ed identità professionale**

Come visto nel capitolo precedente, negli uffici di urbanistica presi in considerazione emerge la suddivisione in seno agli urbanisti tra la maggioranza di addetti al controllo burocratico ed una minoranza di *knowledge workers*, lavoratori della conoscenza, addetti all'immissione di sapere esperto nell'attività di progettazione urbanistica e, in alcuni casi, di mediazione istituzionale. Si è parlato di crisi del professionalismo classico per i soggetti studiati, costretti tra il vecchio contesto lavorativo della burocrazia tradizionale e nuove forme organizzative e di controllo del lavoro. La minoranza dei lavoratori della conoscenza si distingue dai controllori, non essendo i primi caratterizzati dalla significativa parcellizzazione dei compiti, dalla base cognitiva non ampia e da una (conseguente) autonomia professionale scarsa ma compensata da posizioni di rendita, consistenti nel tenere la prestazione lavorativa svincolata da chiari parametri produttivi. Alla situazione di lavoro dei controllori, basata sul tradizionale scambio fiducia-sicurezza dei dipendenti pubblici verso l'organizzazione (Crozier 1989), si affianca la nuova situazione di lavoro di progettisti e parte dei mediatori, caratterizzata dalla contraddizione esistente tra l'autonomia realmente esercitata e quella effettivamente richiesta da una base cognitiva che è allo stesso tempo elevata ed aperta.

Questa apertura è il risultato della rottura dei monopoli cognitivi tipici del professionalismo classico, con ricadute contraddittorie in termini di professionalizzazione del lavoro (Giannini 2003).

Si è constatata infatti la compresenza di subordinazione e produzione di sapere esperto: i lavoratori della conoscenza, almeno per quanto riguarda il caso qui studiato, sono definibili anche come "professionisti riflessivi" (Schön 1993) o "di seconda generazione", parafrasando una definizione individuata altrove per indicare, in quel caso, le nuove forme di lavoro autonomo (Bologna e Fumagalli 1997). Questa riflessività si contrappone alla razionalità tecnica degli urbanisti controllori, dando vita ad una nuova visione professionale del lavoro.

In questo capitolo ci si sofferma sull'analisi del mutamento dell'ethos professionale classico e sulla produzione delle differenti identità socio-professionali a seconda della diversa situazione lavorativa degli urbanisti. A questo proposito si concorda con Touraine (1975) quando sottolinea che gli atteggiamenti nel lavoro sono degli attributi del sistema sociale, così come degli individui. Quindi l'ipotesi principale che guida l'analisi empirica dei dati in questo capitolo è che se vi sono delle trasformazioni nel lavoro e nella funzione sociale ed economica svolta da un gruppo, allora queste si riverberano sulle definizioni della situazione operata da quello stesso gruppo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Questo rapporto oggetto-soggetto non è deterministico: dato uno stimolo, la risposta è sempre frutto dell'elaborazione del soggetto. Tuttavia, anche se può esistere una certa frattura tra *essere e coscienza*, il

## 1.1. Identità e Lavoro

Il lavoro si fonda sul rapporto sociale prodotto dalle pratiche messe in atto da un individuo rispetto ad altri individui nello svolgimento di un'attività orientata alla produzione di un qualcosa, in cambio di una remunerazione capace di garantirgli almeno la sussistenza<sup>2</sup>. Ogni individuo tende a fissare la propria immagine nelle relazioni interpersonali sulla base del lavoro che fa (Chiesi 1997). Con la modernità il lavoro costituisce una dimensione importante che porta con sé un sistema valoriale che, insieme alle condizioni materiali specifiche dell'attività svolta, dà vita ad una situazione con la quale l'individuo come attore conversa (Schön 1993), definendo la realtà e se stesso. Il lavoro infatti genera una socializzazione secondaria dell'individuo (Dubar 2004), immergendolo in un gruppo che si colloca all'interno di uno stesso campo di pratiche ed obblighi (Laville 2005). L'individuo è così portato a definire il proprio lavoro e di conseguenza la propria identità socio-professionale (Demazière e Dubar 2000) rapportandosi agli altri. A questo proposito Touraine (1975, 1993) concentra l'attenzione sulle relazioni sociali attraverso le quali l'attore è definito, sostenendo che quando si parla di soggetto, cioè della costruzione dell'individuo come attore, è impossibile scindere l'individuo dalla sua situazione sociale. Da queste relazioni si sviluppa l'identità, intesa come risultato della relazione dialettica tra individuo e società.

L'identità socio-professionale è frutto del doppio processo di individualizzazione e identificazione (Sciolla 1983, 2003). Il primo processo consiste nel sentirsi differente da altri individui appartenenti ad un gruppo, mentre il secondo processo consiste nell'identificarsi con altri individui e gruppi che costituiscono spesso un modello di riferimento e di socializzazione al lavoro. Il processo di identificazione presuppone sempre quello di individualizzazione, e può comportare anche la separazione tra gruppo reale di appartenenza e gruppo di riferimento (Merton 1970). Tuttavia questa identificazione è in stretta connessione con le pratiche di lavoro quotidiane e con le relazioni sociali che da esse vengono prodotte (Bertaux 1999; Touraine 1975).

Nella società post-industriale l'onnipervasività del mercato e l'instabilità occupazionale stanno determinando nuovi percorsi professionali, fondati sul continuo apprendimento di teorie e tecniche che sembrano socializzare l'individuo a considerare il proprio lavoro come mestiere piuttosto che come occupazione in un'organizzazione (Touraine 2000). La cultura del lavoro nella società industriale si è basata su idee come investimento, risparmio, fatica (Touraine 1993), producendo col tempo due differenti identità socio-professionali: da una parte quella totalizzante degli operai specializzati e degli artigiani e, in parte, dei professionisti classici, dall'altra quella strumentale degli

---

primo impone dei problemi materiali ed influenza il *frame cognitivo* entro il quale il soggetto elabora un'interpretazione della realtà. A questo proposito Bertaux (1999) parla di esistenza che precede la coscienza e di logiche d'azione per gestire le situazioni in cui il soggetto si ritrova [cfr. par. 3.3., capitolo secondo]. Touraine (1993, p. 310) afferma che “l'individuo, anche quando si crede mosso dai suoi propri desideri, è un effetto del sistema e dei suoi obiettivi. Il che obbliga a scindere sempre più nettamente l'io soggettivo, principio acuto di resistenza a questa logica del sistema, dal Sé, proiezione nell'individuo delle esigenze e delle norme del sistema”. Crespi (1994), analogamente, distingue l'identità oggettiva (frutto della socializzazione ad una specifica determinazione simbolica) dall'identità negazione (capacità del soggetto di negare una determinazione simbolica e di adottarne un'altra).

<sup>2</sup> Il lavoro è definito nel Dizionario di sociologia di Gallino (1988) “attività intenzionalmente diretta, mediante un certo dispendio di tempo e di energia, a modificare in un determinato modo le proprietà di una qualsiasi risorsa materiale [...] o simbolica, onde accrescerne l'utilità per sé o per gli altri, col fine di trarre da ciò, in via mediata o immediata, dei mezzi di sussistenza”.

impiegati e di gran parte degli operai generici della grande organizzazione burocratica. L'ampliamento delle attività immateriali e la centralità della conoscenza come fattore di produzione, almeno nei Paesi più ricchi, ha portato non ad un rifiuto del lavoro bensì ad un'identificazione in esso non assolutizzante. Di qui la nascita di una cultura del lavoro "emancipativa" (La Rosa 2005), fondata sulla ricerca attiva di autonomia e qualità da parte del lavoratore (Naschold 1995), che allo stesso tempo rischia continuamente l'esclusione sociale (Touraine 2000).

In questa ottica è interessante dunque comprendere le nuove identità professionali e la loro contrapposizione a quelle tradizionali, in un contesto socio-economico dove cambia la natura stessa del lavoro (Accornero 1997): lo studio empirico dell'identità professionale consiste nel comprendere il nesso tra situazione di lavoro e sistema valoriale e simbolico dei soggetti.

Per quanto riguarda il presente oggetto di studio, è opportuno interrogarsi su come muti l'ethos professionale che tradizionalmente ha contraddistinto le professioni intellettuali, dal momento che la situazione di lavoro dei professionisti nelle organizzazioni sta mutando in una direzione che è diversa da quella dei professionisti classici. Come è stato detto nei capitoli precedenti, nella società industriale l'ethos professionale consisteva nella costruzione di parametri autonomi da parte dei professionisti considerati detentori di un sapere esperto inaccessibile. Questo sapere esperto veniva definito dall'ideologia dominante come mediatore tra scienza e società, ossia come traduzione della ricerca scientifica in progresso sociale.

A questo proposito Freidson (2002) individua tre differenti logiche d'azione, ossia tre differenti principi organizzativi di divisione ed organizzazione del lavoro, di cui uno è il professionalismo. Questo principio, differente dalla logica consumeristica del mercato, così come da quella del managerialismo burocratico, consisterebbe nell'autocontrollo del proprio lavoro da parte dei professionisti – con la costruzione di monopoli che limitano la concorrenza e la regolamentazione ad opera di soggetti esterni alla professione –, in cambio di un'etica del servizio che antepone la qualità della prestazione alla logica acquisitiva del mercato [*par. 3, capitolo primo*].

Col processo di innovazione tecnologica ed organizzativa, che ha segnato la crisi della società industriale, questa logica d'azione è messa in discussione e risulta difficilmente praticabile per i professionisti, in particolare per quelli impiegati nelle organizzazioni: il mutamento delle organizzazioni sembra infatti comportare un più profondo mutamento delle professioni in esse impiegate.

## **1.2. Cultura del lavoro**

Diversi sociologi italiani hanno affrontato lo studio sui dipendenti pubblici in Italia, mettendo in evidenza, tra le altre cose, come la principale fonte di identità per questi soggetti sia costituita dall'occupazione, dal "posto", piuttosto che dal lavoro concretamente svolto (Accornero 1981, 1994; Carboni 1991; Chiesi 1997; Gasparini 1979).

Dalla presente ricerca è emersa però una minoranza di urbanisti che si identifica molto nel lavoro, ossia nei contenuti dell'attività concretamente svolta, ritenendola professionale. Questo dato sarebbe indicatore di quell'etica e cultura del lavoro tipica dei professionisti in contrapposizione all'etica e alla cultura del lavoro degli impiegati nelle grandi organizzazioni burocratiche. Tuttavia, è proprio tale identificazione nel lavoro che va approfondita.

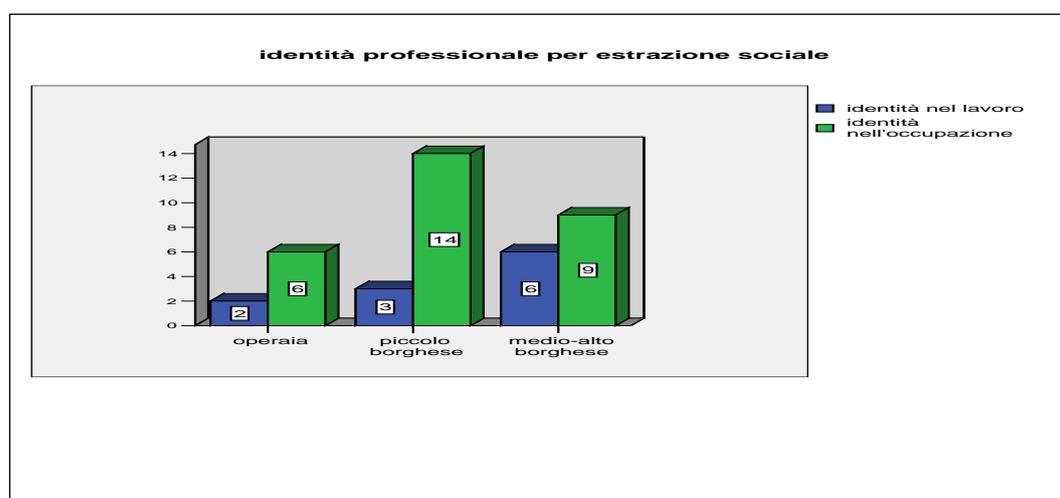
Gli urbanisti che svolgono un lavoro più ricco e direttamente collegato alla pianificazione sono meno soddisfatti della loro condizione di lavoro, e così una parte di loro riconverte la propria identità socio-professionale, dando maggiore importanza allo status di funzionario, almeno per quanto riguarda la possibilità di trarre soddisfazione dalla stabilità occupazionale e dalla relativa autonomia nell'esecuzione dei compiti. Quindi, solo una piccola minoranza trae identità dagli aspetti motivazionali piuttosto che dagli aspetti igienici del lavoro (Herzberg 1966).

Questa minoranza è costituita da 1/3 dei progettisti e da 1/3 dei mediatori [qui tab. 1], da 4 donne sulle 9 totali e da 1/3 degli urbanisti di origine medio o alto borghese [qui fig. 1].

**Tabella 1**

| Tavola di contingenza identità professionale*attività svolta |             |                        |                           |        |
|--|-------------|------------------------|---------------------------|--------|
|  |             | Identità professionale |                           | Totale |
|  |             | identità nel lavoro    | identità nell'occupazione |        |
| Attività svolta  | istruttore  | 2                      | 13                        | 15     |
|  | mediatore   | 5                      | 8                         | 13     |
|  | progettista | 4                      | 8                         | 12     |
| Totale   |             | 11                     | 29                        | 40     |

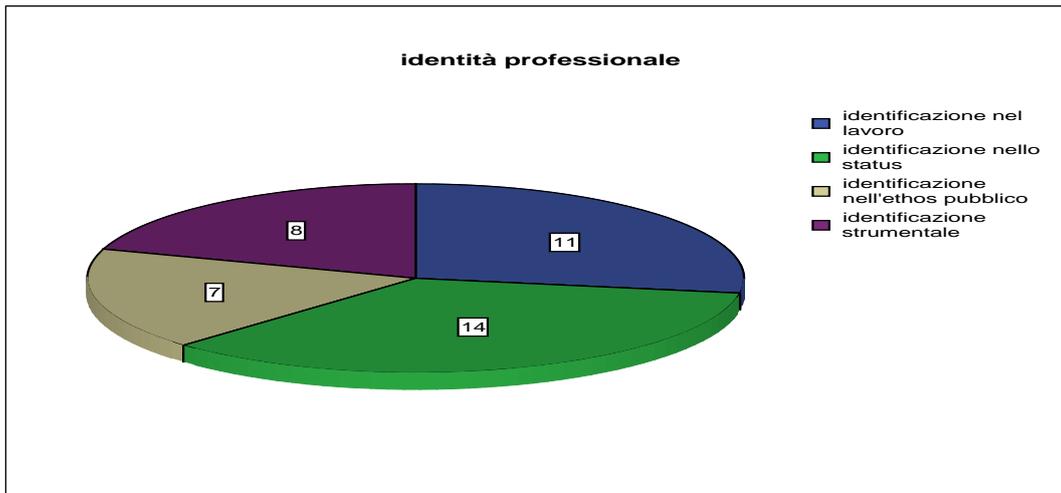
**Figura 1**



La maggior parte degli urbanisti studiati si identifica in aspetti più strumentali che sostanziali del lavoro, anche perché ritiene che le possibilità di impiegare autonomamente il proprio sapere siano limitate. Dei 40 urbanisti indagati, 15 ritengono il proprio lavoro interessante ed 1/4 del campione lo definisce interessante e professionale ed è dunque soddisfatto dei contenuti piuttosto che degli aspetti esterni all'attività concretamente svolta. Coloro che ritengono il lavoro a volte interessante e a volte monotono costituiscono la maggioranza relativa degli urbanisti studiati (17 su 40) e la maggior parte di questi sono soddisfatti per aspetti estrinseci al lavoro e legati al posto pubblico (stabilità dell'occupazione, del reddito, etc.).

Di questi aspetti sono ovviamente soddisfatti anche coloro che ritengono il proprio lavoro del tutto monotono. Questo gruppo rappresenta solo 1/5 del campione (8 urbanisti su 40). Sulla base di quanto detto, è possibile individuare 4 tipi di urbanisti a seconda della specifica fonte di identità lavorativa e del grado di soddisfazione per il lavoro svolto [qui fig. 2]. Questa tipologia rende conto del senso attribuito al lavoro, che può essere considerato da “male necessario” strumentale al consumo ad una delle attività più significative del proprio “essere nel mondo”.

Figura 2



Vi sono urbanisti che traggono identità dallo status di impiegati pubblici: è la comodità/sicurezza/stabilità dell'occupazione che appaga perché dà vita ad un buon equilibrio tra tempo di vita e tempo di lavoro. In questo caso il lavoro è ritenuto a volte interessante e si è appagati della propria condizione occupazionale.

Vi sono poi gli urbanisti la cui identità è slegata completamente dal lavoro in sé, essendo questo ritenuto solo strumentale ad una condizione sociale in una certa misura soddisfacente, almeno in termini di stabilità di lavoro. In questo caso la soddisfazione è completamente esterna al lavoro svolto, ritenuto per lo più monotono.

Al contrario, coloro che si identificano nel lavoro, cioè che traggono identità soprattutto dai contenuti del lavoro, ritengono l'attività svolta sempre interessante e solo qualcuno (2 su 11) la ritiene a volte interessante e a volte no.

Infine vi sono coloro che si identificano nella missione pubblica, cioè nell'ethos pubblico. Costoro ritengono il lavoro a volte interessante e a volte no, però traggono soddisfazione non tanto dai contenuti del lavoro ma dalle ricadute del loro lavoro sulla sfera sociale: si sentono responsabili dell'attività regolatrice dei poteri pubblici. Si tratta di soggetti che hanno riconvertito la mancata soddisfazione per il lavoro in sé in soddisfazione per il ruolo sociale derivante dall'essere dipendenti pubblici.

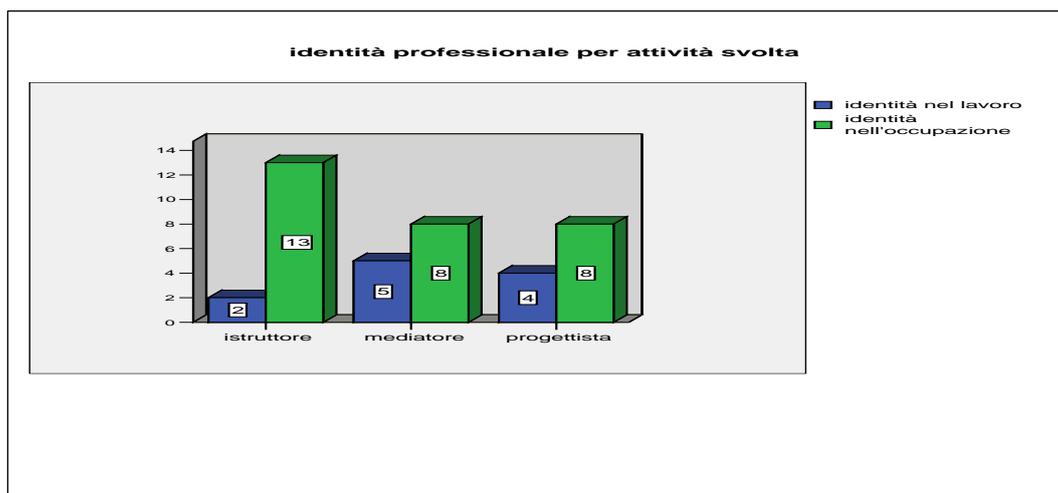
Dunque i 4 tipi potrebbero essere ridefiniti rispettivamente, sulla base della definizione della loro realtà lavorativa, come “impiegati massa”, “impiegati alienati”, “professionisti”, “funzionari zeloti” (questi ultimi sembrano rifarsi in parte alla visione “classica” di funzionario, in parte alla visione “consumeristica” degli anni Novanta).

Per quanto riguarda il tipo di attività, va detto che 9 degli 11 urbanisti che si identificano nel lavoro, ritenuto professionale, sono mediatori o progettisti, coloro che si

identificano nello status di funzionario pubblico appartengono indiscriminatamente ad uno dei tre sotto-gruppi professionali individuati in precedenza [par. 2, capitolo quarto], ma soprattutto agli istruttori e ai progettisti, la maggior parte di coloro che si identificano con l'ethos pubblico sono istruttori, mentre sono mediatori ed istruttori coloro che si identificano in modo strumentale col lavoro.

Quindi, la maggior parte degli istruttori si identifica nell'occupazione, mentre coloro che si identificano nel lavoro sono per lo più mediatori o progettisti [qui fig. 3].

Figura 3



Dai racconti di vita emerge più nettamente la distinzione, in termini di identità e cultura lavorativa, tra addetti al controllo amministrativo e soggetti maggiormente coinvolti nella pianificazione urbanistica. Nell'occupazione si identificano soprattutto i controllori tradizionali, in particolare gli istruttori regionali, o quei soggetti che comunque vivono una situazione di de-professionalizzazione, come i controllori innovatori. Questi soggetti non traggono soddisfazione dal proprio lavoro e avversano il lavoro di ufficio perché ritenuto alienante. In ogni caso, non si identificano in una professione specifica, né tanto meno in quella di urbanista:

*Eh, a volte non mi piace l'attività quotidiana legata alla presenza in ufficio...forse è meglio avere un rapporto presso le altre amministrazioni che qui. Questa è una cosa... cioè le problematiche negative sono tutte legate all'essere all'interno della pubblica amministrazione...*

(Leo, istruttore regionale – intervista n. 9)

*Uhm, sono un controllore, sicuramente nell'ottica di fare al meglio il mio lavoro, però lo considero un lavoro. Non mi sento un urbanista.*

(Fil, istruttrice comunale – intervista n. 8)

*Mi gratifica vedere i risultati dall'esterno cioè che l'attività ha dato dei risultati. Invece il lavoro di routine mi può svuotare...mi dà fastidio la mentalità dell'impiegato che ha una visione ristretta. Non riesco ad integrarmi nel mondo impiegatizio anche se ne faccio parte! Il contrasto è che nelle cose semplici e facilmente eseguibili si trova il contrasto dell'impiegato che rende difficili cose banali. Questo blocca la qualità del mio lavoro, però si lotta innanzitutto come cittadino perché non dimentico mai che ciò che faccio lo faccio anche a me stesso.*

(Joe, istruttore regionale – intervista n. 15)

La soddisfazione è a volte ricercata all'esterno del luogo di lavoro, perché il lavoro di controllo amministrativo è frustrante:

*Quindi io faccio il controllo però il mio controllo è mortificante secondo me, perché cartaceo nel senso che non vedo in realtà quello che succede. Noi lo facciamo molto cartaceo, in fin dei conti io vedo il libro dei sogni col Piano Regolatore // però mi sento gratificata perché ho interessi culturali anche esterni, diciamo, alla Provincia. Quindi non è che mi sento...insomma...*

(Ann, mediatrice provinciale – intervista n. 1)

Di conseguenza essi danno maggiore importanza a fattori esterni all'attività concreta, come la funzione sociale del dipendente pubblico, o la migliore condizione di lavoro rispetto ai dipendenti del settore privato.

Questa visione comincia ad essere fatta propria da alcuni giovani progettisti che vedono col tempo il proprio lavoro standardizzarsi e svuotarsi di contenuti. Si può pensare ad una socializzazione anticipata alla tradizionale cultura del lavoro del burocrate pubblico:

*Sostanzialmente dal punto di vista economico non c'è [gratificazione]. La cosa che è più utile, diciamo che è gratificante...cioè la forma di pagamento...la miglior forma di pagamento che io vedo è il tempo libero. Ecco perché ti dicevo che mi sento un impiegato perché quando lavoravo negli studi privati il tempo non me lo potevo gestire io, invece io adesso ho un orario di lavoro che è quello, e quello è! Questa è la cosa bella, per cui ho come forma di pagamento...questa è la prima voce nella tabella...il tempo libero.*

(Alba, progettista provinciale – intervista n. 3)

I soggetti che si identificano di più nel lavoro e danno maggiore importanza alla dimensione tecnico-professionale si lamentano invece proprio degli aspetti esterni ai contenuti del lavoro, come la retribuzione o un'organizzazione che ancora non favorisce pienamente l'autonomia professionale:

*Sicuramente tra gli aspetti negativi c'è quello che non c'è un confronto tra l'impegno offerto e il ritorno economico. Questo è sicuramente l'aspetto negativo. L'aspetto positivo è quello di...poi, tra l'altro, io mi ritengo una persona fortunata...di lavorare in ufficio come quello nel quale vivo, che in qualche modo nel panorama dello stesso Comune, di cui ho esperienza io...è comunque, insomma, un ufficio che ti mette a confronto con una serie di realtà nella città di diverso tipo, culturali, insomma, sociali, che non dappertutto è possibile...quindi vivi un clima professionale abbastanza vivo.*

(Cek, progettista comunale – intervista n. 5)

*Quindi, se una cosa del genere è riferita ad una persona che non solo è laureata ma che sta da tredici anni nella pubblica amministrazione, che ha fatto concorsi, anche impegnativi, per arrivare...e che lavora su argomenti molto rilevanti per...penso che sia evidente che non è gratificante il lato economico. Nonostante questo, ribadisco, io vorrei impegnare nella pubblica amministrazione la mia professione. Per cui, se l'avanzamento di carriera, la posizione organizzativa, ed altre cose, riescono anche a darmi l'opportunità di farlo e di averne un riscontro che sia economico o sia di altro tipo...//*

*Il lavoro che faccio io mi consente di confrontarmi con tematiche molto più complesse, molto più importanti rispetto a quelle che potrei fare nella mia libera professione. Cioè lavorare per il Piano Regolatore di Napoli per me è una grandissima soddisfazione! – È cosa che difficilmente potrei fare da solo.*

(Mik, progettista comunale – intervista n. 16)

È messa in risalto la ricchezza dei contenuti dell'urbanista pubblico addetto alla progettazione e alla mediazione, data la complessità dei problemi da affrontare, ritenuti

tecnicamente superiori a quelli affrontati dagli altri dipendenti pubblici, e di importanza superiore ai problemi affrontati dai liberi professionisti:

*Personalmente preferisco questo lavoro ad altri sempre della pubblica amministrazione di cui mi sono occupato in passato, come per esempio seguire opere pubbliche ehm...mi sembra più interessante stare a contatto con più persone, con più problemi che vanno al di là del singolo lavoro che sto seguendo, per cui personalmente ritengo che sia – un'esperienza sicuramente più gratificante rispetto ad altre sempre rispetto all'interno degli uffici tecnici delle pubbliche amministrazioni. //*

*In verità secondo me...la stessa [professionalità] del [libero] professionista privato, non vedo, non credo che ci siano grandi differenze. Io ci devo mettere la stessa professionalità, lo stesso impegno che ci mette il progettista privato del Piano Regolatore, però...// Sì, sì, sicuramente io sono molto più contento di tanti miei colleghi che non hanno scelto la mia stessa strada e – ripeto, [...] si occupano di ristrutturare appartamenti. Personalmente sono molto più contento. Mi occupo di cose molto più ehm grosse ed utili per l'umanità. Ecco. Questo è il punto.*

(Silv, mediatore provinciale – intervista n. 2)

*Aspetto positivo...intanto – partecipare alla formazione dei Piani Urbanistici Esecutivi, non solo di quelli Generali...uno può anche [...] Esecutivi, soprattutto...quindi è un passaggio molto più vicino alla progettazione...- questo lo ritengo un aspetto importante, perché si scende di scala. //*

*Più in concreto, si affrontano i problemi più da vicino, ehm...quello negativo è una continuazione di questo...manca il passaggio successivo – cioè c'è la progettazione...cioè c'è la pianificazione generale, c'è il Piano Urbanistico Esecutivo, manca la progettazione – manca la progettazione alla scala architettonica dell'intervento...quello della realizzazione dell'edificio...*

(Jil, progettista comunale – intervista n. 6)

Va sottolineato come gli urbanisti più soddisfatti del proprio lavoro giudicano la loro professionalità prendendo in considerazione i contenuti dell'attività svolta piuttosto che l'autonomia professionale realmente esercitata.

Il professionalismo per queste nuove figure è da ricercare dunque nella base cognitiva, nella complessità dell'attività svolta, piuttosto che nel controllo sul lavoro.

La base cognitiva è rafforzata da una formazione che è in itinere e si fonda sull'immissione/produzione di nuovo sapere (*knowing*) per risolvere questioni rilevanti. Di qui i lavoratori della conoscenza si definiscono in una certa misura dei professionisti. Al contrario, gli urbanisti addetti al controllo, spesso ex liberi professionisti, ritengono la propria condizione peggiore di quella dei professionisti che operano nel mercato:

*Eh, sì, è frustrante...tanto è vero che io...ai miei figli [dico]...[...] “io mi impegno anche i pantaloni ma tu devi fare attività esterne, non venire a prostituirti come ho fatto io in questa amministrazione”...// Io ho un'età che già posso...tra pochi anni me ne vado in pensione quindi posso fare già un bilancio.*

(Bob, mediatore regionale – intervista n. 11)

La fonte principale di identificazione sembra dunque essere diversa tra gli urbanisti a seconda della loro situazione di lavoro: la differente situazione di lavoro tra controllori e lavoratori della conoscenza sembra incidere sulla cultura lavorativa, ossia sul senso che si attribuisce al proprio lavoro.

## **2. Urbanisti ed ordine sociale**

Gli urbanisti sono al loro interno segmentati a seconda del tipo di lavoro svolto. Di qui ci si aspetterebbe una differente identità sociale. Per ricostruire il nesso tra situazione di lavoro ed identità sociale è opportuno comprendere quale sia la collocazione dei soggetti studiati rispetto alla più ampia struttura sociale.

Finora si è visto come affianco al ceto burocratico tradizionale stia nascendo un nuovo, seppure minoritario nel contesto studiato, ceto tecnico-professionale, le cui caratteristiche sono però diverse da quelle dei professionisti classici [par. 5, capitolo quarto].

Questi ultimi sono stati considerati dai sociologi delle professioni come membri istruiti della classe media professionale, addetti all'erogazione di servizi intellettuali per lo Stato e/o il mercato (Brint 1994).

In questa sezione ci si sofferma sull'analisi dell'origine sociale degli urbanisti pubblici studiati e sulla percezione che essi hanno della loro condizione sociale attuale comparandola con quella di altri gruppi occupazionali.

Di qui, si passa poi alla descrizione del loro orientamento politico in materia di urbanistica pubblica, intesa quest'ultima come una delle attività di regolazione sociale di competenza dello Stato e delle sue articolazioni.

## **2.1. L'origine sociale dei soggetti studiati: frammentazione e mutamento della classe di servizio**

La frammentazione della situazione di lavoro negli uffici di urbanistica, con la suddivisione degli urbanisti in controllori tradizionali, controllori innovatori e lavoratori della conoscenza, rinvia alla contrapposizione tra lavoro basato sulla immissione di sapere esperto, che richiede un elevato grado di autonomia, e lavoro burocratico tradizionale basato su controllo e gerarchia (Gouldner 1970; Naschold 1995).

È emerso come l'origine sociale giochi un ruolo importante nella collocazione dei soggetti nella eterogenea ma sempre più centrale classe di servizio.

Quest'ultima è da intendere come quella classe, o “quasi classe”<sup>3</sup>, formata dai colletti bianchi addetti ad un insieme di attività utili alla valorizzazione del lavoro da parte di chi gestisce il capitale.

Wright Mills (1966, p. 96) a proposito di questa classe affermava, più di mezzo secolo fa, che “*i colletti bianchi sono separati dal prodotto del proprio lavoro ma in modo diverso dagli altri lavoratori [...] i colletti bianchi contribuiscono a trasformare in profitto per una terza persona ciò che qualcun altro ha fatto*”.

In questa sede si preferisce parlare di classe di servizio per indicare quella che altri sociologi definiscono classe media impiegatizia (Crompton 1996; Schizzerotto 1989).

I motivi di questa scelta sono almeno due: rimarcare la centralità del servizio<sup>4</sup> come prodotto principale del lavoro dei membri di questa classe; alla luce delle trasformazioni

---

<sup>3</sup> Le classi sociali sono insiemi di agenti sociali determinati principalmente, ma non esclusivamente, dal posto che esse occupano nel processo produttivo, cioè nella sfera economica (Poulantzas 1979; Touraine 1975, 1993; Wright 1985; Wright Mills 1966). L'analisi qui proposta si rifà all'approccio relazionale che, opponendosi alla teoria della stratificazione sociale di matrice funzionalista (Blau e Duncan 1967), individua ed analizza le classi a seconda della relazione “politico-economica” che si instaura tra di loro (Cobalti 1995; Schizzerotto 1989; Pisati 2000; Wright 1985). L'approccio relazionale vede poi al suo interno una versione più legata all'analisi marxiana e una versione più di matrice weberiana (Cobalti 1995). Le due classi principali vengono così individuate nella borghesia e nella classe operaia, mentre le altre classi per il loro carattere ambiguo e derivato dalla principale dicotomia capitale-lavoro vengono spesso definite “quasi classi” (Schizzerotto 1989; Sylos Labini 1988). Le classi, quindi, sono l'espressione di rapporti di subordinazione e sopraordinazione, di dominio e sudditanza, sulla base di relazioni asimmetriche. Secondo Schizzerotto (1989) si può parlare di classi solo in società in cui le disuguaglianze non sono espressamente stabilite dal diritto e, quindi, vanno considerate come gruppi di fatto parzialmente aperti.

del lavoro, sottolineare l'appartenenza a questa classe anche di figure che si allontanano da quelle impiegatizie tradizionali di cui lo stesso Wright Mills rende conto nel suo capolavoro *Colletti Bianchi* (ed. originale 1951)<sup>5</sup>.

La maggior parte degli urbanisti studiati è di origine piccolo-borghese, e più di 3/4 è di origine piccolo o medio borghese<sup>6</sup>. Tra i soggetti di estrazione medio borghese vi sono per lo più architetti, mentre gli ingegneri sono per lo più di estrazione piccolo borghese. Le donne sono di origine medio borghese o borghese, gli uomini provengono più da famiglie piccolo borghesi.

L'estrazione sociale influenza anche la carriera nell'organizzazione: chi è di origine operaia o piccolo borghese appartiene più facilmente degli altri a categorie economiche basse (inferiori alla categoria economica D 4)<sup>7</sup>. Chi appartiene alla piccola borghesia è leggermente sovra rappresentato tra i livelli economici inferiori e tra gli istruttori semplici o direttivi<sup>8</sup>, chi è di origine medio-alto borghese è sovra rappresentato tra i livelli economici superiori e tra i funzionari. Chi è di origine operaia non risente di questa associazione, fermo restando che gli urbanisti di origine operaia sono solo 1/5 del campione.

---

<sup>4</sup> Non è il settore occupazionale ad essere discriminante per la collocazione di un soggetto in una classe sociale (ad esempio vi sono operai anche nel terziario); vanno invece prese in considerazione l'attività svolta e la funzione produttiva che ne deriva. È la relazione tra le classi ad essere importante per l'analisi sociologica, in quanto la differente distribuzione delle risorse materiali e immateriali tra le classi va ricondotta al posto che esse occupano nel processo produttivo e al rapporto di produzione che ne deriva. *Cfr. nota precedente.*

<sup>5</sup> Sulla nozione di classe di servizio si rinvia al par. 2.3. del capitolo secondo.

<sup>6</sup> Per risalire all'origine sociale degli intervistati è stata costruita una tipologia sulla base di due indicatori, l'uno relativo all'occupazione del padre dell'intervistato, l'altro relativo all'occupazione della madre. Sono stati definiti di estrazione borghese quei soggetti provenienti da famiglie in cui almeno uno dei due genitori è (o è stato) imprenditore o dirigente, e quei soggetti con padre e madre entrambi liberi professionisti. Gli urbanisti con padre operaio (ed eventualmente anche con madre operaia) sono stati definiti di estrazione operaia, mentre si è fatta distinzione tra piccola e media borghesia: nella prima categoria sono stati inseriti quei soggetti provenienti da famiglie di lavoratori autonomi o da famiglie monoreddito con padre impiegato; nella seconda categoria sono stati collocati tutti coloro che provengono da famiglie con entrambi i genitori che hanno lavorato o lavorano come quadri, insegnanti o impiegati. La distinzione all'interno della classe media impiegatizia tra famiglie monoreddito e famiglie dove sono occupati entrambi i genitori deriva dalla convinzione che questa classe sia al suo interno molto eterogenea, e vada perciò distinta la frazione medio borghese da quella piccola borghese. Le due frazioni si distinguono in termini di capitale economico, culturale e sociale posseduto dai loro membri. Questa distinzione si ritiene lecita dal momento che non si è analizzato in questo caso la classe sociale in quanto tale bensì l'estrazione sociale. I due concetti sono legati ma vanno allo stesso tempo tenuti distinti: il primo concetto si ritiene utile soprattutto per l'analisi sincronica della relazione politica, economica e sociale tra soggetti in termini di rapporti di produzione, mentre il secondo concetto sembra più utile quando si vuole comprendere come nel tempo la diseguale distribuzione di risorse materiali ed immateriali di partenza possa aver influenzato percorsi, scelte, atteggiamenti di soggetti di diversa provenienza sociale.

<sup>7</sup> I 40 urbanisti studiati si suddividono per livello funzionale e per livello retributivo. Per quanto riguarda il primo aspetto essi si suddividono in funzionari e in istruttori semplici o direttivi. Per quanto riguarda l'aspetto economico i casi sono stati suddivisi in 3 classi: coloro che appartengono ad un livello retributivo inferiore a D 4 (e cioè categorie come C1, C3, D 1, D 2, solo per fare degli esempi), coloro che appartengono alle categorie centrali D 4 e D 5, coloro che appartengono alla categoria economica più alta, che è la D 6.

<sup>8</sup> In questo caso ci si riferisce al livello funzionale, che vede i soggetti suddividersi in funzionari ed istruttori semplici o direttivi. Dunque la definizione di istruttore non va confusa con l'altra inerente al tipo di attività.

Va detto che gli urbanisti con padre impiegato si suddividono equamente tra funzionari e istruttori non funzionari, molto dipende dalla condizione occupazionale della madre: i 2/3 di coloro che provengono da una famiglia in cui la madre ha lavorato o lavora come quadro, impiegata o insegnante sono funzionari, mentre lo sono solo i 2/5 di coloro che provengono da una famiglia nella quale il padre è impiegato ma la madre non lavora (l'estrazione sociale è in quest'ultimo caso piccolo borghese).

In generale, la classe di servizio, per la sua posizione intermedia ed ambigua nella struttura socio-economica, è molto eterogenea e sembra che opinioni ed atteggiamenti dei suoi membri siano associati alla loro estrazione sociale.

Quest'ultima influenza, in funzione del capitale sociale e culturale posseduto dalla famiglia di origine (Bourdieu 1983), percorsi formativi e tipo di attività concretamente svolta dal soggetto.

Chi è di origine operaia, ad esempio, risulta essere istruttore ed in pochi casi mediatore, ma mai progettista. Tra coloro che sono di estrazione sociale piccolo borghese vi sono anche progettisti e mediatori, oltre che istruttori. Allo stesso tempo tra coloro che sono di estrazione medio borghese<sup>9</sup>, o addirittura alto borghese, è più facile trovare mediatori e progettisti [*qui tab. 2*].

**Tabella 2**

|                    |                     | Attività svolta |           |             | Totale |
|--------------------|---------------------|-----------------|-----------|-------------|--------|
|                    |                     | istruttore      | mediatore | progettista |        |
| Estrazione sociale | operaia             | 6               | 2         | 0           | 8      |
|                    | piccolo borghese    | 6               | 6         | 5           | 17     |
|                    | medio-alto borghese | 3               | 5         | 7           | 15     |
| Totale             |                     | 15              | 13        | 12          | 40     |

Nessun urbanista di origine operaia è un lavoratore della conoscenza, mentre ben metà di coloro che provengono dalla media o alta borghesia ed 1/3 dei soggetti di origine piccolo borghese ricadono in questa categoria professionale, essendo addetti alla progettazione [*qui tab. 3*].

**Tabella 3**

|                    |                     | Profilo professionale    |                        |                             | Totale |
|--------------------|---------------------|--------------------------|------------------------|-----------------------------|--------|
|                    |                     | controllore tradizionale | controllore innovatore | lavoratore della conoscenza |        |
| Estrazione sociale | operaia             | 7                        | 1                      | 0                           | 8      |
|                    | piccolo borghese    | 11                       | 1                      | 5                           | 17     |
|                    | medio-alto borghese | 5                        | 3                      | 7                           | 15     |
| Totale             |                     | 23                       | 5                      | 12                          | 40     |

<sup>9</sup> Cfr. nota 6.

L'origine sociale gioca un ruolo importante, in quanto ben 2/3 dei figli di professionisti ed imprenditori e metà dei figli di impiegati ed insegnanti hanno avuto un percorso formativo ricco e lungo (formazione post-industriale: *par. 3., capitolo quarto*), che li ha portati a divenire lavoratori della conoscenza ed in qualche caso controllori innovatori.

I figli di artigiani, commercianti ed operai hanno avuto un percorso formativo meno ricco e dinamico ed appartengono alla figura più tradizionale dell'addetto al controllo amministrativo [*qui tab. 4*].

**Tabella 4**

|                   |  | Profilo professionale    |                        |                             | Totale |
|-------------------|--|--------------------------|------------------------|-----------------------------|--------|
|                   |  | controllore tradizionale | controllore innovatore | lavoratore della conoscenza |        |
| Occupazione padre | operaio  | 7                        | 1                      | 0                           | 8      |
|                   | lavoratore autonomo                            | 4                        | 0                      | 1                           | 5      |
|                   | impiegato, quadro, insegnante                  | 9                        | 2                      | 7                           | 18     |
|                   | imprenditore, dirigente, libero professionista | 3                        | 2                      | 4                           | 9      |
| Totale            |  | 23                       | 5                      | 12                          | 40     |

Di conseguenza anche il sapere impiegato, o comunque l'importanza ad esso attribuito, varia a seconda dell'origine sociale. Più si sale nella gerarchia sociale più si pensa che nel proprio lavoro sia utile il sapere teorico appreso all'università e con l'esperienza post-laurea, piuttosto che il sapere pratico sviluppato sul lavoro [*qui tab. 5*].

**Tabella 5**

|                    |                     | Conoscenze più utili            |                                    | Totale |
|--------------------|---------------------|---------------------------------|------------------------------------|--------|
|                    |                     | formazione laurea e post-laurea | sapere appreso sul luogo di lavoro |        |
| Estrazione sociale | operaia             | 2                               | 6                                  | 8      |
|                    | piccolo borghese    | 6                               | 11                                 | 17     |
|                    | medio-alto borghese | 9                               | 6                                  | 15     |
| Totale             |                     | 17                              | 23                                 | 40     |

Questo dato è da intendere sia come percezione soggettiva, derivante dal percorso formativo, sia come fatto oggettivo inerente ai contenuti reali del lavoro svolto. Infatti il modo di essere e fare l'urbanista dipende dall'intreccio tra la possibilità oggettiva offerta dal lavoro e le risorse formative attivate dal soggetto per applicare concretamente il sapere teorico posseduto.

I produttori di conoscenza, coloro che progettano piuttosto che amministrare, coloro che svolgono un lavoro meno ripetitivo ma che allo stesso tempo dà vita ad aspettative crescenti, sono di origine sociale più elevata dei loro colleghi. Infatti, nessun figlio di dirigente, libero professionista o imprenditore fa l'istruttore, 2/3 dei mediatori e ben 11

progettisti su 12 sono figli di quadri/impiegati, insegnanti, imprenditori, dirigenti, liberi professionisti [qui tab. 6].

Nel percorso lavorativo coloro che provengono dai due poli estremi della struttura di classe, e cioè da famiglie operaie e da famiglie medio-alto borghesi, sono stati più propensi ad intraprendere la libera professione in passato prima di entrare nella pubblica amministrazione. Chi ha svolto la libera professione è più presente nella categoria economica superiore (D 6), mentre 2/3 di coloro che non hanno fatto questa esperienza appartengono a categorie economiche inferiori. Tuttavia non si può necessariamente indurre che questo tipo di esperienza da sola incida sulle competenze del soggetto e sulla sua possibilità di ottenere una migliore condizione di lavoro.

**Tabella 6**

| Tavola di contingenza attività svolta*occupazione padre |  |                 |           |             |        |
|---|--|-----------------|-----------|-------------|--------|
|   |  | Attività svolta |           |             | Totale |
|   |  | istruttore      | mediatore | progettista |        |
| Occupazione padre                                       | operaio  | 6               | 2         | 0           | 8      |
|   | lavoratore autonomo                            | 2               | 2         | 1           | 5      |
|   | impiegato, quadro, insegnante                  | 7               | 4         | 7           | 18     |
|   | imprenditore, dirigente, libero professionista | 0               | 5         | 4           | 9      |
| Totale  |  | 15              | 13        | 12          | 40     |

Molto dipende dal contesto micro dell'organizzazione e da quello politico-economico macro: ad esempio negli uffici regionali di urbanistica quasi tutti i soggetti appartengono alla categoria economica D 6, e ciò sembra derivare da quello che è stato definito percorso professionale e formativo tipico della società industriale, piuttosto che dall'esperienza libero professionale in sé. Tuttavia non è da escludere che quest'ultima possa aiutare il soggetto a sviluppare competenze tali da rendergli più facile l'ottenimento di una buona posizione nell'organizzazione: gli 8 urbanisti provinciali e comunali appartenenti alla categoria economica D 6 hanno tutti esercitato in passato la libera professione.

Questa esperienza influenza l'atteggiamento dell'urbanista nei confronti dell'organizzazione. Infatti, chi ha svolto la libera professione soffre più degli altri l'invasione politica sulla sfera tecnica, richiede una maggiore autonomia strategica e ritiene la riforma amministrativa apportatrice di de-professionalizzazione. Inoltre, la metà di coloro che hanno svolto la libera professione definisce il proprio lavoro più amministrativo di quello dei liberi professionisti, mentre è di questo avviso solo 1/3 di coloro che non hanno mai svolto la libera professione<sup>10</sup>.

Il tipo di socializzazione al lavoro, derivante dalla classe di origine, sembra giocare un ruolo importante anche sull'agire professionale: coloro che sono di estrazione sociale operaia ed in parte piccolo borghese (soprattutto i figli di lavoratori autonomi) sono

<sup>10</sup> Si potrebbe ritenere che coloro che hanno svolto la libera professione esprimano una valutazione più obiettiva, essendo in grado di confrontare le due esperienze di libero professionista e di urbanista dipendente pubblico. Tuttavia la differenza di giudizi sembra più strettamente legata alla distinzione tra giovani tecnici ed anziani burocrati [cfr. par. 3, capitolo quarto] e ai differenti itinerari sociali dei soggetti di cui si pone conto alla fine di questo capitolo [qui par. 4].

maggiormente orientati all'integrazione dei saperi e delle competenze, cioè mettono in discussione la tradizionale distinzione tra professioni classiche e nuove professioni, al contrario degli urbanisti di origine borghese o medio-borghese, essendo questi ultimi probabilmente socializzati di più al professionalismo classico [qui tab. 7], magari per il semplice fatto che uno dei genitori ha svolto, o svolge ancora, l'attività libero professionale.

**Tabella 7**

| Tavola di contingenza integrazione saperi e competenze*estrazione sociale |                     |                                  |                    |        |
|---|---------------------|----------------------------------|--------------------|--------|
|   |                     | Integrazione saperi e competenze |                    | Totale |
|   |                     | scarsa integrazione              | buona integrazione |        |
| Estrazione sociale  | operaia             | 0                                | 8                  | 8      |
|   | piccolo borghese    | 5                                | 10                 | 15     |
|   | medio-alto borghese | 7                                | 8                  | 15     |
| Totale  |                     | 12                               | 26                 | 38     |

Con questo si intende affermare che la messa in discussione del professionalismo classico può essere ritenuta anche un modo per ottenere il riconoscimento di nuove forme di professionalismo da parte di soggetti che provengono da ambienti estranei al mondo delle libere professioni. Ciò farebbe parte di una strategia attiva, in opposizione all'atteggiamento difensivo di coloro che nell'attacco al professionalismo classico potrebbero vedere una minaccia alla loro condizione più consolidata di colletto bianco, data l'origine sociale<sup>11</sup>.

Di qui, chi è di origine operaia o piccolo borghese è più insofferente per l'organizzazione burocratica tradizionale, fondata su forme di controllo rigidamente gerarchiche, e richiede una maggiore autonomia strategica, mentre chi appartiene alle classi più alte è più portato ad accettare la condizione di lavoro attuale in termini di autonomia strategica posseduta [qui tab. 8].

I più conflittuali rispetto all'organizzazione ed ai suoi meccanismi di controllo sulla sfera tecnica da parte del livello dirigenziale-politico sono i soggetti di origine piccolo borghese, cioè coloro che sono figli di lavoratori autonomi o provengono da famiglie monoreddito con padre impiegato.

Questi soggetti vedono il proprio progetto professionale bloccato. Nonostante l'investimento nella formazione universitaria, ben 11 urbanisti su 17 si ritrovano a lavorare come istruttori. L'origine piccolo borghese evidentemente porta i soggetti a nutrire delle aspettative maggiori di coloro che provengono dalla classe operaia, e ad avere come gruppo di riferimento per il proprio progetto professionale quei

<sup>11</sup> Come la letteratura sociologica sulla mobilità sociale suggerisce, nei soggetti della stessa classe atteggiamenti più conservatori rispetto al mutamento sociale si riscontrano tra coloro che esperiscono una mobilità discendente, piuttosto che tra coloro che sono pervenuti ad essa, sperando una mobilità ascendente (Parkin 1979). Ciò può dipendere anche dal fatto che si tratta di individui che per origine sociale si rifanno a differenti gruppi di riferimento (Merton 1970): i figli di professionisti, quadri, insegnanti, potrebbero essere meno critici nei confronti del professionalismo classico, nonostante la loro posizione sociale attuale sia in parte differente da quella dei loro genitori. Al contrario, coloro che stanno provando ad entrare nella classe media professionale potrebbero vedere nel professionalismo classico uno dei principali ostacoli alla loro mobilità sociale [cfr. qui par. 3.4.].

professionisti e tecnici ad elevata qualificazione, cioè quelle figure lavorative della classe media che per reddito, status ed occupazione si differenziano nettamente dalla loro condizione sociale di provenienza.

**Tabella 8**

| Tavola di contingenza richiesta autonomia strategica*estrazione sociale |                     |  |  |        |
|---|---------------------|--|--|--------|
|   |                     | Richiesta autonomia strategica                     |  |        |
|   |                     | non vi è bisogno di ulteriore autonomia strategica | vi è bisogno di più autonomia strategica | Totale |
| Estrazione sociale  | operaia             | 1  | 7  | 8      |
|   | piccolo borghese    | 3  | 14                                       | 17     |
|   | medio-alto borghese | 5  | 10                                       | 15     |
| Totale  |                     | 9  | 31                                       | 40     |

Al contrario si può presumere che l'uscita dal mondo del lavoro manuale rappresenti già un miglioramento significativo per i figli della classe operaia. Infatti, in proporzione gli urbanisti di origine operaia, pur lamentandosi dell'invadenza politica e della scarsa autonomia professionale, sono meno portati dei soggetti di estrazione sociale piccolo borghese ad intraprendere strategie professionali di opposizione ai manager [*qui, par. 3.3.; tab. 25*].

Gli urbanisti di origine piccolo borghese sono stati meno propensi ad intraprendere la libera professione ed hanno puntato tutto sul lavoro stabile come laureati dipendenti nella pubblica amministrazione, ma poi molti di loro si sono ritrovati a svolgere un lavoro dove la dimensione burocratica prevale su quella tecnico professionale: è come se i soggetti di origine piccolo borghese avessero trovato un limite all'ascesa sociale e alla piena integrazione nella classe media impiegatizia, a differenza di coloro che per origine fanno già parte di essa<sup>12</sup>.

Quindi si assiste, almeno per i soggetti studiati, ad una riproduzione della classe media impiegatizia, qui ridefinita classe di servizio (Pisati 2000): più facilmente essa permette ai suoi figli di non scivolare verso il basso e di intraprendere al suo interno quei lavori più ricchi e lontani dal mondo degli impiegati di livello medio basso. Allo stesso tempo una parte significativa di quei soggetti che svolgono un lavoro più ricco e creativo mettono di più in discussione quel modo di lavorare e quella identità socio-professionale tipica degli appartenenti alla tradizionale classe media impiegatizia. Si potrebbe presumere che laddove la situazione lavorativa più ricca si intreccia ad un'origine sociale più modesta la critica all'ethos professionale classico si rafforzi, tuttavia l'esiguo numero di casi di origine piccolo borghese e rientranti nella categoria dei lavoratori della conoscenza non rende possibile un approfondimento in tale direzione.

## 2.2. La definizione della propria condizione sociale

La frammentazione della classe di servizio viene ribadita dai giudizi espressi dagli urbanisti sulla loro condizione sociale. L'eterogeneità dei giudizi è facilmente

<sup>12</sup> Cfr. nota precedente.

spiegabile dalla collocazione sociale intermedia e fluttuante tipica della classe di servizio. Ciò che interessa sottolineare è il modo in cui i soggetti qui studiati ricostruiscono la propria identità sociale, alla luce anche del mutamento organizzativo che rinvia al più ampio mutamento dell'ordine socio-economico avvenuto con la crisi della società industriale.

In generale i soggetti indagati valutano il proprio carico di lavoro ed il proprio status di medio livello, mentre considerano il proprio reddito medio o basso, ed il proprio titolo di studio medio o alto.

Il carico di lavoro è giudicato dai 2/3 degli intervistati di livello medio. Pochissimi lo giudicano basso o alto. A giudicare basso il carico di lavoro sono per lo più gli urbanisti maschi, i dipendenti del dipartimento di urbanistica del Comune, gli appartenenti alle categorie economiche inferiori, coloro che non sono funzionari, gli addetti all'istruttoria o alla progettazione. Coloro che lo giudicano alto sono soprattutto mediatori, urbanisti regionali, di categoria economica elevata e funzionari, per lo più si tratta di controllori tradizionali. Dunque il carico di lavoro è considerato alto più dai soggetti che lavorano in un contesto organizzativo tradizionale come quello degli uffici regionali, e che hanno un livello retributivo e funzionale medio-alto<sup>13</sup>. Per quanto riguarda lo status, degli 8 urbanisti che definiscono il proprio status di basso livello metà sono progettisti [qui tab. 9].

**Tabella 9**

| Tavola di contingenza valutazione status posseduto*attività svolta |             |                              |               |                 |    |        |  |
|--|-------------|------------------------------|---------------|-----------------|----|--------|--|
|  |             | Valutazione status posseduto |               |                 | nr | Totale |  |
|  |             | livello basso                | livello medio | livello elevato |    |        |  |
| Attività svolta  | istruttore  | 3                            | 11            | 1               | 0  | 15     |  |
|  | mediatore   | 1                            | 11            | 0               | 1  | 13     |  |
|  | progettista | 4                            | 7             | 1               | 0  | 12     |  |
| Totale   |             | 8                            | 29            | 2               | 1  | 40     |  |

In sintesi, fermo restando la maggioranza che giudica il proprio status di medio livello, tra gli insoddisfatti si trovano i più giovani, coloro che svolgono un lavoro più ricco ma con retribuzione più bassa e che lavorano in un contesto organizzativo più innovativo come quello del dipartimento comunale. Al contrario, i più soddisfatti si trovano tra quelle figure professionali legate a contesti organizzativi tradizionali e a situazioni di lavoro più burocratiche. Va sottolineato comunque che le donne, per lo più presenti negli uffici provinciali, sono in proporzione più soddisfatte degli uomini in termini di status posseduto.

Per la valutazione del titolo di studio questa relazione si ripropone: gli urbanisti regionali, più anziani, addetti al controllo giudicano il titolo di studio elevato, mentre i più giovani, e coloro che sono lavoratori della conoscenza piuttosto che controllori, definiscono il titolo di studio posseduto di medio livello. Tra coloro che parlano di titolo

<sup>13</sup> Questo risultato sembra confermare quanto sottolineato da Wright Mills (1966), il quale notava come i colletti bianchi di livello medio o medio-alto, e addetti al controllo amministrativo, attività ripetitiva ma non faticosa, siano portati a lamentarsi di più del carico di lavoro, in modo da giustificare sia le migliori condizioni rispetto agli altri impiegati di status inferiore sia il posto da loro occupato nel più ampio sistema produttivo.

di studio medio o basso si trovano soprattutto soggetti con bassa retribuzione, mentre tra coloro che parlano di titolo di studio medio o alto si trovano soprattutto soggetti con retribuzione media o alta. Del reddito sono più insoddisfatti gli urbanisti comunali [qui tab. 10] mentre le donne e soprattutto i dipendenti provinciali lo sono di meno.

**Tabella 10**

| Tavola di contingenza valutazione reddito*ente |           |                     |               |   |    |        |
|--|-----------|---------------------|---------------|---|----|--------|
|  |           | Valutazione reddito |               |   | nr | Totale |
|  |           | livello basso       | livello medio |   |    |        |
|  | regione   | 7                   | 4             | 1 | 12 |        |
| Ente   | provincia | 5                   | 10            | 0 | 15 |        |
|  | comune    | 10                  | 3             | 0 | 13 |        |
| Totale   |           | 22                  | 17            | 1 | 40 |        |

Tuttavia, in generale, coloro che appartengono alle categorie economiche inferiori sono portati a definire il proprio reddito di livello medio, mentre lo definiscono di livello basso soprattutto coloro che appartengono alle categorie economiche intermedie, probabilmente perché questi ultimi aspirano a passare al più presto al livello economico superiore (D 6).

È chiara dunque la presenza di una leggera tendenza nelle figure più tradizionali a trovare soddisfazione da aspetti come lo status ed il titolo di studio, mentre le figure maggiormente attraversate dal mutamento vedono il proprio lavoro connotarsi maggiormente secondo una dimensione “produttivista” che però non li ripaga in termini di status e reddito: si sentono in questo senso più vicini al mondo del lavoro subordinato.

Le figure più tradizionali fanno dello status e del titolo di studio uno scudo difensivo contro lo scivolamento verso il basso che la riforma amministrativa sta provocando nei loro confronti, al contrario per le nuove figure il nuovo contesto organizzativo e tecnologico è foriero di una situazione più complessa, dove sono compresenti aspetti positivi ed aspetti negativi in termini di contenuti ed autonomia professionale e di meccanismi di promozione e retribuzione.

Per comprendere la percezione che gli urbanisti hanno della propria condizione sociale è stato chiesto loro non solo di valutare aspetti come il reddito, lo status, il titolo di studio ed il carico di lavoro, ma anche di definire la propria condizione sociale generale confrontandola con quella di altri gruppi occupazionali.

I gruppi occupazionali presi in considerazione appartengono tutti alla classe media impiegatizia o alla piccola borghesia autonoma, secondo la maggior parte degli schemi di classe adottati dalla sociologia italiana ed internazionale (Crompton 1996; Erikson e Goldthorpe 1992; Paci 1982; Pisati 2000; Schizzerotto 1989; Sylos Labini 1988; Wright 1985; *et al.*).

Si tratta di 6 gruppi occupazionali: da una parte gli insegnanti ed i tecnici del marketing, entrambi appartenenti come gli urbanisti pubblici alla classe media impiegatizia; quindi 2 tipi di piccoli imprenditori come gli imprenditori edili e i gioiellieri; infine 2 tipi di liberi professionisti come gli avvocati ed i commercialisti.

In generale, gli urbanisti ritengono che la propria condizione sociale sia simile a quella degli insegnanti e degli esperti di marketing, mentre sia peggiore di quella dei liberi professionisti e dei piccoli imprenditori.

Per inciso, va detto che le donne sono portate più degli uomini a ritenere la propria condizione simile anche a quella dei professionisti che operano nel mercato e migliore di quella dei piccoli imprenditori, forse perché nel loro giudizio danno maggiore peso allo status di colletto bianco piuttosto che alla mera dimensione economica<sup>14</sup>.

I giudizi tra gli urbanisti non sono omogenei e sembrano essere influenzati da due dimensioni. Una è l'origine sociale, l'altra è la loro posizione nell'organizzazione (questa dimensione tra l'altra è influenzata dalla prima). In poche parole, nel confronto tra la propria condizione sociale di urbanista pubblico e quella di altri gruppi occupazionali, i soggetti danno una valutazione che dipende dalla posizione gerarchica nell'organizzazione e dalla socializzazione pregressa (derivante dall'origine sociale) piuttosto che dal tipo di lavoro svolto.

La dimensione che incide di più su questo tipo di giudizio è la posizione che il soggetto detiene nell'organizzazione: gli urbanisti non funzionari e appartenenti alle categorie economiche inferiori ritengono di vivere una condizione sociale peggiore dei liberi professionisti, però i più insoddisfatti risultano essere proprio gli urbanisti con stipendi più alti e di livello funzionale superiore [*qui tab. 11*].

**Tabella 11**

|                     |                 | Tavola di contingenza valutazione condizione sociale avvocato*categoria economica |                 |                         | Totale |
|---------------------|-----------------|---|-----------------|-------------------------|--------|
|                     |                 | Valutazione condizione sociale avvocato   |                 |                         |        |
|                     |                 | meno favorevole alla mia  | uguale alla mia | più favorevole alla mia |        |
| Categoria economica | inferiore a D 4 | 1   | 3               | 8                       | 12     |
|                     | D4 e D5         | 0   | 6               | 4                       | 10     |
|                     | D6              | 0   | 4               | 14                      | 18     |
| Totale              |                 | 1   | 13              | 26                      | 40     |

Tra i più frustrati e tra coloro che ritengono la propria condizione sociale inferiore a quella dei liberi professionisti e dei piccoli imprenditori vi sono soprattutto i soggetti che hanno una migliore condizione retributiva ed una posizione più elevata nell'organizzazione (lo status di funzionario pubblico).

I classici della sociologia spiegano questo apparente paradosso con la teoria delle aspettative crescenti: Merton (1970), ad esempio, sottolinea come la crescita del livello di promozione occupazionale comporti un innalzamento delle speranze, che a loro volta producono frustrazione. Da Durkheim a Marx è stato messo in evidenza questo parallelismo tra promozione e crescita delle aspettative (Chiesi 1997). Col crescere delle aspettative si assiste a quella che Boudon (1981) chiama frustrazione relativa.

<sup>14</sup> Ciò potrebbe derivare dal fatto che gli uomini si sentono ancora i principali portatori di reddito in famiglia, soprattutto se le loro mogli non lavorano o svolgono un lavoro precario. Alla dimensione economica presumibilmente badano di meno le donne con lavoro da colletto bianco, che aggiungono il loro reddito a quello del marito. Va poi ricordato che le donne sono di estrazione medio-alto borghese [*qui, par. 2.1.*].

Interessante è il giudizio espresso da coloro che appartengono alle categorie economiche intermedie. Tra coloro che considerano la propria condizione sociale simile a quella dei liberi professionisti e dei piccoli imprenditori è più facile trovare gli urbanisti appartenenti alle categorie economiche intermedie. Ciò può essere spiegato col fatto che chi occupa una posizione intermedia fa dei liberi professionisti il proprio gruppo di riferimento, confidando magari nella progressione di carriera.

Inoltre, buona parte degli urbanisti pensano che gli insegnanti abbiano una condizione sociale simile alla loro, tranne quelli che appartengono ai livelli economici e funzionali superiori (funzionari appartenenti alla categoria economica D 6), i quali ammettono di avere una condizione sociale migliore. Costoro, data la possibilità di elevare il reddito o con le posizioni organizzative [qui par. 3.2.] o con attività di consulenza derivanti dall'esercizio, seppure assai limitato, della libera professione fuori dall'orario di ufficio, ammettono di avere canali migliori per innalzare la propria condizione sociale ed economica. In particolare sono di questo avviso gli urbanisti regionali, i quali appartengono per lo più alla categoria economica più alta (D 6) e talvolta continuano a svolgere, seppure in forme ridotte, la libera professione.

La valutazione della propria condizione sociale divide gli urbanisti anche a seconda dell'età [qui tab. 12 e tab. 13]: ciò potrebbe essere dovuto al fatto che i più anziani sono in genere quelli che occupano posizioni più elevate nell'organizzazione rispetto ai più giovani (urbanisti compresi dai 31 ai 40 anni).

**Tabella 12**

| Tavola di contingenza valutazione condizione sociale commercialista*classi di età |            |   |                 |                         |        |  |
|---|------------|---|-----------------|-------------------------|--------|--|
|   |            | Valutazione condizione sociale commercialista |                 |                         |        |  |
|   |            | meno favorevole alla mia                      | uguale alla mia | più favorevole alla mia | Totale |  |
| Classi di età   | 31-40 anni | 2   | 6               | 6                       | 14     |  |
|   | 41-50 anni | 1   | 4               | 7                       | 12     |  |
|   | 51-60 anni | 0   | 2               | 12                      | 14     |  |
| Totale  |            | 3   | 12              | 25                      | 40     |  |

In realtà, il differente giudizio deriva soprattutto dal differente percorso formativo e professionale. Come visto nel capitolo precedente [par. 3.1; par. 3.2.; par. 3.3., capitolo quarto] i più giovani sono entrati nella pubblica amministrazione dopo diverse esperienze lavorative come precari in un mercato del lavoro dove la condizione degli stessi liberi professionisti è peggiorata: per questi ultimi le possibilità di successo sono buone ma l'instabilità del reddito è andata aumentando nel tempo, con la messa in crisi dei monopoli professionali tradizionali.

Dunque, gli urbanisti più giovani credono più degli altri che la loro condizione sia simile tanto a quella dei liberi professionisti quanto a quella degli insegnanti. Al contrario, tra gli urbanisti meno giovani ci sono più soggetti che valutano la loro condizione sociale superiore a quella degli insegnanti ed inferiore a quella di liberi professionisti come ad esempio i commercialisti.

La differente valutazione della struttura socio-occupazionale a seconda dell'età emerge nettamente dal giudizio espresso sul gruppo degli esperti di marketing che lavorano alle dipendenze di grandi organizzazioni private: quella minoranza che ritiene

la propria condizione inferiore a quella degli esperti di marketing è composta da urbanisti non giovani, di età superiore ai 40 anni, mentre i più giovani, che conoscono meglio opportunità e condizioni di lavoro delle nuove professioni, considerano la condizione sociale degli esperti di marketing simile alla loro.

**Tabella 13**

| Tavola di contingenza valutazione condizione sociale insegnante scuola superiore*classi di età |            |  |                 |                         |        |
|--|------------|--|-----------------|-------------------------|--------|
|  |            | Valutazione condizione sociale insegnante scuola superiore |                 |                         | Totale |
|  |            | meno favorevole alla mia                                   | uguale alla mia | più favorevole alla mia |        |
| Classi di età  | 31-40 anni | 2  | 11              | 1                       | 14     |
|  | 41-50 anni | 4  | 7               | 1                       | 12     |
|  | 51-60 anni | 5  | 8               | 1                       | 14     |
| Totale   |            | 11   | 26              | 3                       | 40     |

Nella valutazione della propria condizione sociale il tipo di attività (istruttoria, mediazione, progettazione) e il profilo professionale (controllo o immissione di sapere esperto nella progettazione) non incidono molto. L'origine sociale gioca invece un ruolo importante nella valutazione della propria condizione sociale, anche se inferiore rispetto alla posizione occupata nell'organizzazione. Va registrato a questo proposito come quasi tutti quelli che sono di origine operaia valutano la propria condizione inferiore a quella dei liberi professionisti e dei piccoli imprenditori, mentre circa la metà di coloro che sono di origine medio o alto borghese ritiene la propria condizione simile a quella dei piccoli imprenditori e dei liberi professionisti [*qui tab. 14*].

**Tabella 14**

| Tavola di contingenza valutazione condizione sociale avvocato*estrazione sociale |                     |   |                 |                         |        |
|--|---------------------|---|-----------------|-------------------------|--------|
|  |                     | Valutazione condizione sociale avvocato |                 |                         | Totale |
|  |                     | meno favorevole alla mia                | uguale alla mia | più favorevole alla mia |        |
| Estrazione sociale   | operaia             | 0                                       | 1               | 7                       | 8      |
|  | piccolo borghese    | 0                                       | 6               | 11                      | 17     |
|  | medio-alto borghese | 1                                       | 6               | 8                       | 15     |
| Totale   |                     | 1                                       | 13              | 26                      | 40     |

L'identità sociale è relativa dunque alle più ampie condizione di vita, e sembra dipendere soprattutto dalla posizione che il soggetto occupa nell'organizzazione e dalla sua origine sociale, aspetti che si legano l'uno a valle e l'altro a monte al tipo di percorso formativo e professionale seguito.

Altra cosa, invece, è l'identità professionale. Quest'ultima sembra rimandare maggiormente alla situazione di lavoro, al modo in cui essa è vissuta, e soprattutto alle strategie che il soggetto mette in atto rispetto al contesto tecnico-organizzativo in mutamento, al fine di realizzare il proprio progetto professionale.

Prima di parlare del progetto e delle strategie professionali degli urbanisti è opportuno analizzare la visione che essi hanno della professione di urbanista pubblico e l'orientamento politico sotteso a tale visione.

### **2.3. Dall'identità sociale all'identità professionale: parametri di riferimento ed orientamento politico**

L'analisi della condizione socio-occupazionale degli urbanisti pubblici a Napoli ha fatto emergere alcune importanti dinamiche. La prima è l'importanza dell'origine sociale per il raggiungimento di una certa posizione organizzativa e professionale: i dati empirici confermano la chiusura sociale delle frazioni alte della classe media e l'eterogeneità della stessa, fenomeni analizzati dagli studiosi di mobilità sociale (Cobalti 1995; Pisati 2000).

La classe di servizio è eterogenea, e al suo interno chi proviene dalla media borghesia riesce più facilmente degli altri a rivestire una posizione economica e organizzativa migliore, nonché a svolgere un lavoro più ricco di quello tradizionale del controllore/istruttore amministrativo. Allo stesso tempo a seconda della posizione occupata nell'organizzazione varia il grado di soddisfazione per la propria condizione sociale: la frustrazione cresce nei soggetti meglio posizionati nell'organizzazione (Crozier 1969). Tuttavia la definizione della propria condizione sociale rinvia ad una debole identificazione di classe, sulla base della quale ci si sente appartenenti alla più ampia e vasta classe di colletti bianchi distinti sia dai lavoratori manuali da una parte sia dai dirigenti dall'altra (Parkin 1979; Cobalti 1995; de Lillo e Schizzerotto 1985).

La socializzazione alla mediazione dei conflitti da parte dei soggetti di estrazione sociale medio-alta, i quali sono anche quelli meglio ricompensati dall'organizzazione, fa sì che la frustrazione relativa (Boudon 1981) non si trasformi mai in conflitto o comunque in contestazione effettiva dell'organizzazione in nome di una maggiore crescita professionale. Una più alta insoddisfazione, che produce anche la crisi della tradizionale identità sociale dei membri della classe media impiegatizia, è riscontrabile invece in quei soggetti che vedono la propria mobilità sociale bloccata da una situazione di lavoro che si allontana dalle aspettative professionali costruite nel tempo: l'origine sociale più umile (piccolo borghese) commista ad un lavoro professionalmente ricco, come quello di progettista e in parte di mediatore, ma che non possiede quella autonomia strategica tipica delle professioni classiche, sembra facilitare la costruzione di quella nuova identità professionale focalizzata sui contenuti e sulle pratiche di lavoro. In tal caso si critica l'organizzazione burocratica le cui logiche non appartengono a questi soggetti, per lo più giovani, estranei sia al mondo libero professionale classico sia al ceto burocratico tradizionale, messo in crisi dalla razionalizzazione post-industriale.

Quindi, si possono individuare due dimensioni dell'identità: una sociale, l'altra professionale ed attinente al lavoro. La prima consiste nella debole identificazione con una più ampia classe di servizio, la seconda invece è maggiormente legata alla situazione di lavoro vissuta e rinvia alla costruzione/identificazione in micro gruppi professionali legati ad un progetto e ad una strategia di miglioramento della propria condizione sociale e lavorativa. Per comprendere questa dimensione è utile analizzare la relazione che intercorre tra situazione lavorativa, atteggiamento nei confronti dell'organizzazione e ethos/visione della professione di urbanista.

L'ethos professionale classico ha come componente centrale la rivendicazione di parametri di giudizio e di azione propri, cioè stabiliti autonomamente da uno specifico

gruppo professionale. In questo modo ogni gruppo professionale classico (o compiuto) si rifà agli standard della comunità professionale e scientifica di riferimento, piuttosto che ai criteri stabiliti dai poteri pubblici o dal management delle organizzazioni verso le quali si presta un servizio (Freidson 2002; Johnson 1972).

I dati del questionario mettono in evidenza l'assenza di questo ethos professionale negli urbanisti dipendenti pubblici. Solo 13 dei 40 urbanisti indagati affermano di seguire nello svolgimento e nella valutazione del loro lavoro parametri autonomi, cioè stabiliti informalmente insieme ai colleghi e dipendenti in qualche misura da quanto appreso nel percorso di formazione universitaria e post-universitaria, mentre i 2/3 degli urbanisti si rifanno per il loro lavoro alle direttive impartite dai dirigenti. È evidente dunque il permanere di una situazione di lavoro che non sembra favorire il professionalismo dei dipendenti negli uffici di urbanistica. Ciò è in controtendenza rispetto a quanto affermano quei sociologi che sostengono la teoria della crescente professionalizzazione del lavoro [par. 1.1., capitolo primo]. Nondimeno, è da notare come il tipo di parametri seguiti vari a seconda del tipo di attività svolta. Dei 13 urbanisti che seguono parametri autonomi 10 sono o mediatori o progettisti: metà dei progettisti ed 1/3 dei mediatori seguono parametri autonomi. Al contrario, gli istruttori sono quasi tutti legati ai parametri stabiliti con l'apporto decisivo dei dirigenti<sup>15</sup> [qui tab. 15].

**Tabella 15**

|                 |             | Parametri seguiti                 |          |       | Totale |
|-----------------|-------------|-----------------------------------|----------|-------|--------|
|                 |             | quelli stabiliti con la dirigenza | autonomi | altro |        |
| Attività svolta | istruttore  | 10                                | 3        | 2     | 15     |
|                 | mediatore   | 8                                 | 4        | 1     | 13     |
|                 | progettista | 6                                 | 6        | 0     | 12     |
| Totale          |             | 24                                | 13       | 3     | 40     |

Gli urbanisti che contestano di più il modo in cui si è realizzata negli uffici la suddivisione del lavoro tra le diverse professioni nell'ambito della pianificazione integrata ricorrono maggiormente a parametri autonomi, provando in questo modo a trovare spazi di libertà rispetto alla riorganizzazione manageriale degli uffici, col fine di difendere e sviluppare la propria professionalità. In poche parole, se ci rifacciamo alla tipologia proposta al par. 3.3. del capitolo precedente, possiamo affermare che mentre gli innovatori ed i tradizionalisti – cioè quei soggetti che non si sentono minacciati dai gruppi professionali esterni agli ingegneri e agli architetti – seguono per lo più parametri stabiliti insieme ai dirigenti, gli urbanisti classificati come minacciati e come

<sup>15</sup> Fermo restando le riserve per lo scarso numero di casi, va detto che limitatamente agli uffici indagati la categoria dei progettisti è associata in senso positivo con l'autonomia dei parametri, i mediatori non sono associati né in senso positivo né in senso negativo, gli istruttori sono associati negativamente, cioè non sono legati a parametri di riferimento specifici ed autonomi da quelli dell'organizzazione di appartenenza. Dunque nel passare dall'attività di controllo a quella di progettazione cresce il ricorso all'autonomia tecnica (o forse solo la sua richiesta).

critici, cioè coloro che si sentono invasi nel loro campo di pertinenza da altri gruppi professionali, seguono per lo più parametri autonomi.

Se in generale solo 1/3 degli urbanisti segue parametri autonomi, questa proporzione si eleva, passando a 2/3, quando si prendono in considerazione quegli urbanisti che si identificano nel lavoro concreto di addetto all'urbanistica piuttosto che nelle caratteristiche estrinseche maggiormente legate all'essere dipendenti pubblici [qui tab. 16].

**Tabella 16**

| Tavola di contingenza parametri seguiti* identità professionale |                           |                                   |          |       |        |
|---|---------------------------|-----------------------------------|----------|-------|--------|
|   |                           | Parametri seguiti                 |          |       |        |
|   |                           | quelli stabiliti con la dirigenza | autonomi | altro | Totale |
| Identità professionale  | identità nel lavoro       | 4                                 | 7        | 0     | 11     |
|   | identità nell'occupazione | 20                                | 6        | 3     | 29     |
| Totale  |                           | 24                                | 13       | 3     | 40     |

Come detto, la maggior parte degli urbanisti segue parametri stabiliti dai dirigenti, quindi non sembrano aprirsi spazi di autonomia e discrezionalità.

Il problema è che l'organizzazione "a collo di bottiglia" [par. 4.1., capitolo quarto] non porta a delle direttive chiare né dà spazio alla possibilità di impiegare autonomamente il sapere posseduto, fatto che provoca frustrazione soprattutto in quelle figure che svolgono un lavoro dai contenuti più professionali.

Dunque viene riconfermato quanto evidenziato dalla ricerca internazionale di Brint (1994): l'innovazione tecnologica e manageriale trasforma i professionisti in tecnici d'organizzazione piuttosto che in professionisti autonomi capaci di guidare le politiche aziendali. Nel caso dei professionisti intellettuali impiegati nella pubblica amministrazione, la riforma amministrativa oltre che mettere in crisi il professionalismo classico ostacola nuove forme di professionalismo, che iniziano comunque ad emergere, seppure timidamente, come il caso dei progettisti e, in parte, dei mediatori dimostra. Le nuove forme di professionalismo sono ostacolate non tanto dalla standardizzazione dei compiti quanto dalla stessa integrazione delle attività e dai nuovi strumenti di controllo di cui si è dotato il management [par. 4.1., capitolo quarto].

Si sta producendo un "doppio movimento" consistente nella crisi delle posizioni di rendita degli urbanisti/controllori tradizionali e nell'impiego di nuove figure professionali limitate nella loro autonomia dal mandato organizzativo veicolato dai dirigenti.

Di qui la frammentazione degli urbanisti, che si fanno così portatori di diverse visioni/ethos professionali. I mediatori ed i progettisti ritengono in molti casi che la professionalità dell'urbanista consista nella sua capacità di risolvere i problemi organizzativi, piuttosto che nella dotazione di un sapere esperto volto alla soluzione di un problema collettivo.

Solo una minoranza dei soggetti indagati ritiene che la caratteristica centrale di una professione sia la dotazione di un sapere esperto inaccessibile ed autonomo [qui tab. 17].

Tra i portatori della visione tradizionale del professionalismo vi sono soprattutto gli istruttori, cioè quei soggetti il cui lavoro è a più basso contenuto intellettuale. Dunque sono le nuove figure professionali ad essere maggiormente orientate ad una visione della professione che mette in discussione l'ethos professionale classico.

I mediatori ed i progettisti sono più orientati al mercato, o meglio ad una mediazione tra controllo pubblico e esigenze di mercato, mentre gli istruttori danno maggiore importanza al controllo pubblico.

**Tabella 17**

| Tavola di contingenza aspetto centrale di una professione*attività svolta |             |  |                                   |        |
|---|-------------|--|-----------------------------------|--------|
|   |             | Aspetto centrale di una professione                  |                                   |        |
|   |             | capacità di risolvere i problemi dell'organizzazione | dotazione sapere esperto autonomo | Totale |
| Attività svolta   | istruttore  | 8  | 7                                 | 15     |
|   | mediatore   | 10   | 3                                 | 13     |
|   | progettista | 9  | 3                                 | 12     |
| Totale  |             | 27   | 13                                | 40     |

Va detto, inoltre, che coloro che si identificano nel lavoro si suddividono tra sostenitori della visione tradizionale di professionista e la nuova visione organizzativista, mentre i 3/4 di coloro che si identificano nell'occupazione si rifanno alla seconda visione [qui tab. 18].

**Tabella 18**

| Tavola di contingenza aspetto centrale di una professione*identità professionale |                           |  |                                   |        |
|--|---------------------------|--|-----------------------------------|--------|
|  |                           | Aspetto centrale di una professione                  |                                   |        |
|  |                           | capacità di risolvere i problemi dell'organizzazione | dotazione sapere esperto autonomo | Totale |
| Identità professionale   | identità nel lavoro       | 6  | 5                                 | 11     |
|  | identità nell'occupazione | 21   | 8                                 | 29     |
| Totale   |                           | 27   | 13                                | 40     |

Sulla visione della professione e sul modo di esercitarla influisce anche l'origine sociale. Chi è di origine operaia crede di più nella funzione di controllo pubblico e nella visione classica di professione, mentre gli altri soggetti sono più orientati al mercato e alla nuova visione aziendalista.

Per quanto riguarda i parametri di riferimento i più legati alla negoziazione col management sono quelli di origine medio-alta borghese, mentre quelli più legati a parametri autonomi sono gli urbanisti di origine sociale piccolo-borghese. In sintesi, la nuova idea secondo la quale il professionalismo consiste più nella soluzione dei problemi organizzativi che nella dotazione di sapere esperto è oramai diffusa in 2/3 degli urbanisti, anche in coloro che si sentono professionisti intellettuali e che non si

dichiarano apertamente tecnici di organizzazione. Si sta producendo dunque quel processo di sussunzione del sapere esperto da parte delle organizzazioni, messo in evidenza da quei sociologi che si rifanno ad una visione più critica della società post-industriale [par. 1.2., capitolo primo].

Oltre la visione della professione si può scorgere uno specifico orientamento politico in materia urbanistica. In generale, pochi dei soggetti studiati sono a favore di politiche di sviluppo locale incentrate sulla crescita dell'attrattività finanziaria dei territori. Inoltre, quasi 2/3 degli urbanisti sono a favore di una politica della casa orientata all'aumento del potere d'acquisto piuttosto che all'agevolazione degli affitti. Comunque, solo 1/4 degli urbanisti ha un orientamento decisamente neoliberista legato alla visione post-modernista dell'urbanistica (Sarfati Larson 1993).

Ben 2/3 credono che l'urbanistica debba essere legata a politiche di sviluppo incentrate sull'aumento dell'occupazione piuttosto che sugli interessi della rendita immobiliare. Dunque, la visione neoliberista che guida la riforma amministrativa sta prendendo piede anche se in modo limitato, dato l'orientamento moderatamente progressista degli urbanisti pubblici.

Attraverso gli indicatori sulle opinioni politiche in materia urbanistica è risultato che la metà dei soggetti ha un orientamento politico progressista favorevole ad un welfare di tipo keynesiano, mentre 16 su 40 sono di orientamento moderato o conservatore, definibile neoliberale [qui tab. 19].

**Tabella 19**

| Tavola di contingenza orientamento politico*attività svolta |             |                       |            |        |
|---|-------------|-----------------------|------------|--------|
|   |             | Orientamento politico |            | Totale |
|   |             | neoliberale           | keynesiano |        |
| Attività svolta   | istruttore  | 8                     | 6          | 14     |
|   | mediatore   | 6                     | 6          | 12     |
|   | progettista | 2                     | 8          | 10     |
| Totale  |             | 16                    | 20         | 36     |

Tra i conservatori è più facile trovare gli istruttori, i mediatori si suddividono equamente, i progettisti sono in gran parte progressisti<sup>16</sup>.

L'estrazione sociale non influenza in questo caso l'opinione politica: la visione professionale, inerente ai parametri da seguire e alla direzione da imprimere all'impiego concreto del sapere urbanistico, dipende maggiormente dal tipo di attività svolta. Sono progressisti soprattutto quei soggetti il cui lavoro si fonda su un elevato grado di multidisciplinarietà [qui tab. 20].

La nuova visione del professionista come tecnico dell'organizzazione è molto diffusa, anche se, ovviamente, nei neoliberali essa è più forte, mentre si trovano più progressisti che conservatori tra quei pochi che credono nella professione come occupazione dotata di sapere esperto.

<sup>16</sup> Le domande sulle opinioni politiche sono abbastanza reattive: 4 dei 40 urbanisti intervistati non hanno risposto ad una o più domande di questo tipo e quindi non è stato possibile calcolare il loro punteggio sull'indice costruito appositamente per rilevare l'orientamento politico.

**Tabella 20**

| Tavola di contingenza orientamento politico*grado di multidisciplinarietà posseduta |             |                       |            |        |
|---|-------------|-----------------------|------------|--------|
|   |             | Orientamento politico |            | Totale |
|   |             | neoliberale           | keynesiano |        |
| Grado di multidisciplinarietà   | medio-basso | 8                     | 7          | 15     |
|   | alto        | 7                     | 13         | 20     |
| Totale  |             | 15                    | 20         | 35     |

Rispetto alla valutazione della divisione del lavoro, gli architetti e gli ingegneri più aperti alla cooperazione con gli altri gruppi professionali sono in molti casi sostenitori della visione neoliberale, mentre si trovano più progressisti tra coloro che criticano la divisione dei compiti attuata negli uffici e tra coloro che si sentono minacciati dalla presenza di altre figure professionali. I progressisti sono leggermente più orientati alla richiesta di una maggiore autonomia strategica [qui tab. 21] ma sono anche più soddisfatti per le caratteristiche estrinseche all'attività lavorativa, in primis la stabilità del posto. Essi si identificano più dei neoliberali nell'occupazione. I neoliberali sono più aperti alle nuove professioni e si identificano un po' di più nel lavoro.

**Tabella 21**

| Tavola di contingenza orientamento politico*richiesta autonomia strategica |  |                       |            |        |
|--|--|-----------------------|------------|--------|
|  |  | Orientamento politico |            | Totale |
|  |  | neoliberale           | keynesiano |        |
| Richiesta autonomia strategica   | non vi è bisogno di ulteriore autonomia strategica | 6                     | 3          | 9      |
|  | vi è bisogno di più autonomia strategica           | 10                    | 17         | 27     |
| Totale   |  | 16                    | 20         | 36     |

Vi è una leggera associazione tra il seguire i parametri aziendali ed essere neoliberali, e seguire parametri autonomi ed essere progressisti: solo 1/3 degli urbanisti segue parametri autonomi, però questa quota sale ad 1/2 quando si prendono in considerazione gli urbanisti di orientamento progressista.

Inoltre, i progressisti sono meno orientati dei neoliberali all'apprendimento di altre discipline. Tuttavia quest'ultimo aspetto potrebbe essere dovuto anche al fatto che 2/3 dei progressisti già sembrano basare il proprio lavoro su un buon grado di sapere multidisciplinare. Infatti, 4/5 degli urbanisti classificati come lavoratori della conoscenza, caratterizzati a loro volta dal possesso di sapere multidisciplinare, risultano avere un orientamento politico progressista in materia urbanistica, mentre più della metà dei controllori tradizionali sono conservatori [qui tab. 22].

I conservatori (o neoliberali) sono più orientati al mercato ma la differenza è minima. Infatti l'orientamento politico differisce non tanto nel ruolo attribuito al mercato in quanto tale, bensì nell'atteggiamento nei confronti delle disuguaglianze sociali e dell'intervento dello Stato per appianarle attraverso il sistema fiscale.

I progressisti vogliono un maggiore intervento dello Stato a favore delle fasce più deboli e credono di più nei servizi pubblici, mentre i conservatori sono orientati maggiormente agli interessi commerciali, talvolta della rendita, e ad una maggiore interazione tra soggetti pubblici e soggetti privati nella pianificazione territoriale.

Tirando le fila, è evidente l'affermazione della visione tecnica e manageriale della professione, frutto delle politiche neoliberiste adottate dallo Stato e dalle sue articolazioni.

**Tabella 22**  
**Tavola di contingenza orientamento politico \* profilo professionale**

| Tavola di contingenza orientamento politico*profilo professionale |                             |                       |            |        |
|---|-----------------------------|-----------------------|------------|--------|
|   |                             | Orientamento politico |            | Totale |
|   |                             | neoliberale           | keynesiano |        |
| Profilo professionale   | controllore tradizionale    | 12                    | 9          | 21     |
|   | controllore innovatore      | 2                     | 3          | 5      |
|   | lavoratore della conoscenza | 2                     | 8          | 10     |
| Totale  |                             | 16                    | 20         | 36     |

Le ideologie del consumerismo e del managerialismo e le conseguenti logiche d'azione, di cui si fa portatrice l'innovazione tecnologica e manageriale nella pubblica amministrazione, si stanno radicando, anche se lentamente, nei soggetti studiati.

Questo mutamento è però frenato dal permanere di un orientamento progressista che comunque non contraddice la nuova visione manageriale. Ciò che più conta sottolineare è la messa in discussione dell'ideologia del professionalismo classico.

La critica al professionalismo classico prende direzioni diverse a seconda dell'orientamento politico, tuttavia l'identità professionale sembra dipendere soprattutto dal tipo di attività svolta e dal relativo profilo professionale, derivante dalla relazione tra sapere posseduto e sapere impiegato. È cioè la situazione di lavoro a giocare un ruolo centrale nella scelta che il soggetto fa in riferimento alla strategia da adottare per far fronte al mutamento: la razionalizzazione post-industriale ha provocato una evidente frammentazione delle situazioni di lavoro degli urbanisti, che si riverbera anche nel modo in cui essi vivono il mutamento amministrativo e ridefiniscono il loro ethos professionale.

### **3. Ethos professionale e strategie degli attori**

Per le professioni che agiscono nella pubblica amministrazione, e più in generale nelle organizzazioni, il professionalismo inteso come pieno auto-controllo del lavoro da parte di un gruppo occupazionale non sembra essere favorito dalla razionalizzazione post-industriale, che richiede lavoratori strettamente legati al mandato organizzativo e orientati alla logica della domanda e dell'offerta tipica dell'economia di mercato.

Per quanto riguarda i contesti organizzativi studiati si può parlare di neomanagerialismo pubblico come nuovo principio organizzativo del lavoro.

Mutuando la tipologia di Freidson (2002), con l'etichetta di neomanagerialismo pubblico si intende in questa sede indicare il mix tra il principio organizzativo del managerialismo e quello del consumerismo, adattati alle tradizionali pratiche dell'organizzazione burocratica e implementati all'interno del quadro ideologico del

neoliberismo. Il neomanagerialismo pubblico fa propria la retorica della supremazia del mercato, ritenuto adatto anche alla funzione di regolazione sociale dello Stato e delle sue articolazioni. Managerialismo, professionalismo e consumerismo possono essere considerati non solo come principi di regolazione macro del lavoro (Freidson 2002) ma anche come logiche d'azione che guidano i soggetti per gestire la loro situazione lavorativa (Bertaux 1999). Come visto nel capitolo precedente, gli urbanisti pubblici studiati da una parte devono far fronte alle nuove procedure organizzative, che richiedono un maggiore adeguamento alle esigenze dei soggetti coinvolti dalla pianificazione, dall'altra devono rispettare le direttive impartite, in modo più o meno esplicito, dai dirigenti che hanno il ruolo di traduttori del mandato politico.

È proprio il modo in cui i soggetti vivono il mutamento della pubblica amministrazione ad evidenziare le differenti identità professionali, che si collegano a differenti progetti professionali. Il progetto professionale necessita dell'individuazione di una strategia che si prova a porre in essere col fine di mantenere o innalzare status e condizioni professionali (Sarfatti Larson 1977, 1998).

Nel caso studiato sono emerse strategie di gruppo ancora deboli, tuttavia gli urbanisti, al di là della varietà di comportamento individuale, si differenziano al loro interno in termini di strategia e progetto professionale a seconda della situazione di lavoro che vivono. Strategie e progetto dipendono dalla definizione che i soggetti danno della professione di urbanista pubblico, dal senso che attribuiscono al loro lavoro, in poche parole dalla loro identità professionale. Quest'ultima, a sua volta, si lega in modo particolare alla situazione di lavoro. A seconda della situazione di lavoro [*cfr. capitolo quarto*] i soggetti sviluppano una specifica logica d'azione che li porta all'adozione di una strategia per realizzare un progetto professionale [*qui fig. 4*].

**Figura 4**  
**Situazione di lavoro e Logica d'azione**



### **3.1. La valutazione della pianificazione negoziata o contrattata: i valori guida**

I valori guida della riforma amministrativa risentono della politica neoliberista adottata dallo Stato negli ultimi decenni. Essa sta alla base del passaggio dalla regolazione intensiva a quella frammentata (Mingione 1998). I nuovi valori guida dello Stato sembrano essere fatti propri dagli stessi dipendenti pubblici, almeno per quanto riguarda gli urbanisti qui studiati.

La razionalizzazione post-industriale attraverso l'integrazione delle attività ha prodotto la rottura dei monopoli cognitivi dei gruppi professionali consolidati. La fine di questi monopoli sembra aver comportato la messa in discussione del potere conferito al sapere esperto, cioè il potere di mediare tra le richieste della società e le decisioni della sfera politico-dirigenziale.

Questa messa in discussione è segnata dal passaggio dalla pianificazione centralizzata a quella contrattata o negoziata, prodotto del nuovo clima culturale (Verpraet 2003).

L'ideologia neoliberista si afferma anche in urbanistica, infatti la pianificazione pubblica è oggi criticata dai poteri forti dell'economia come inefficace e troppo rigida: la pianificazione è giudicata alla stregua di una procedura burocratica che limita il drenaggio di capitali per le città ed ostacola il "libero mercato". Si comincia a parlare di pianificazione dal basso, di partnership nella redazione dei piani urbanistici tra pubblici e privati.

La pianificazione coinvolge molteplici professionisti, che però, come visto, devono tener conto di un nuovo contesto organizzativo dove sono compresenti i principi organizzativi del consumerismo, volto alla soddisfazione degli utenti di un piano urbanistico, e del managerialismo, che attribuisce ai dirigenti il compito di impiegare al meglio le risorse umane, esperti compresi, al fine di "implementare" il mandato proveniente dalla sfera politico-istituzionale.

Dalla ricerca emerge la presenza, seppure parziale, della visione propria del consumerismo [*par. 2.; capitolo secondo*] assunta da diversi urbanisti. Essa consiste nella convinzione che i veri decisori e valutatori delle prestazioni lavorative, ed in particolare di quelle professionali di pubblica utilità, siano i cittadini (Freidson 2002; Palumbo 2001). Quasi i 2/3 degli urbanisti danno un giudizio positivo sulla pianificazione contrattata, volta alla negoziazione di un intervento urbanistico con i cittadini a partire dai proprietari fondiari ed immobiliari [*par. 2.3., capitolo terzo*].

Secondo la metà dei pochi urbanisti di origine operaia la nuova pianificazione negoziata o contrattata sta comportando il rafforzamento del ruolo pubblico, mentre chi è di origine piccolo borghese pensa soprattutto che essa stia orientando maggiormente le amministrazioni alle esigenze dei cittadini.

Comunque, a prescindere dall'età, dal genere, dal tipo di attività, dall'estrazione sociale, sussidiarietà e de-regolamentazione risultano valori abbastanza diffusi.

In generale, un quarto del campione, per lo più di orientamento politico neoliberale, giudica la pianificazione contrattata più vicina alle esigenze della società, mentre 1/3 degli urbanisti crede che piuttosto che verso la de-regolamentazione la nuova pianificazione stia comportando un miglioramento del coordinamento dei livelli istituzionali coinvolti nella pianificazione integrata, e cioè Regione, Provincia e Comune. Solo 1/3 esprime una valutazione critica e parla di indebolimento del ruolo pubblico nella pianificazione.

Negli uffici provinciali sono presenti più urbanisti che esprimono giudizi critici sulla riforma urbanistica: la metà degli urbanisti provinciali parla di indebolimento del ruolo pubblico. In questo caso ciò potrebbe essere dovuto alla nuova funzione di controllo dei piani comunali e di coordinamento istituzionale, ora di competenza della Provincia, in seguito alla legge regionale 16/2004 [*par. 4.1.; capitolo terzo*].

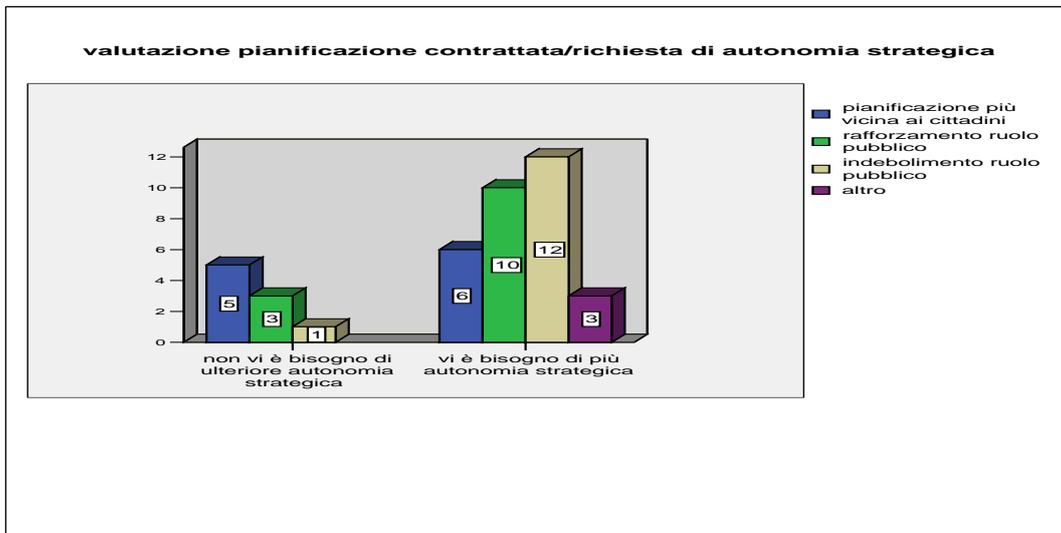
Tale funzione di controllo potrebbe essere ostacolata dall'assenza di rigidi standard nella pianificazione comunale, o meglio, dal più facile ricorso a strumenti di de-regolamentazione.

Tra coloro che parlano di indebolimento del ruolo pubblico si trovano soprattutto gli urbanisti che seguono parametri autonomi nel loro lavoro, e quindi sono meno orientati all'integrazione col management che si fa portatore della nuova visione.

Gli urbanisti che sono più critici col management e che vanno alla ricerca di una maggiore autonomia strategica sono altrettanto critici con la riforma della pianificazione

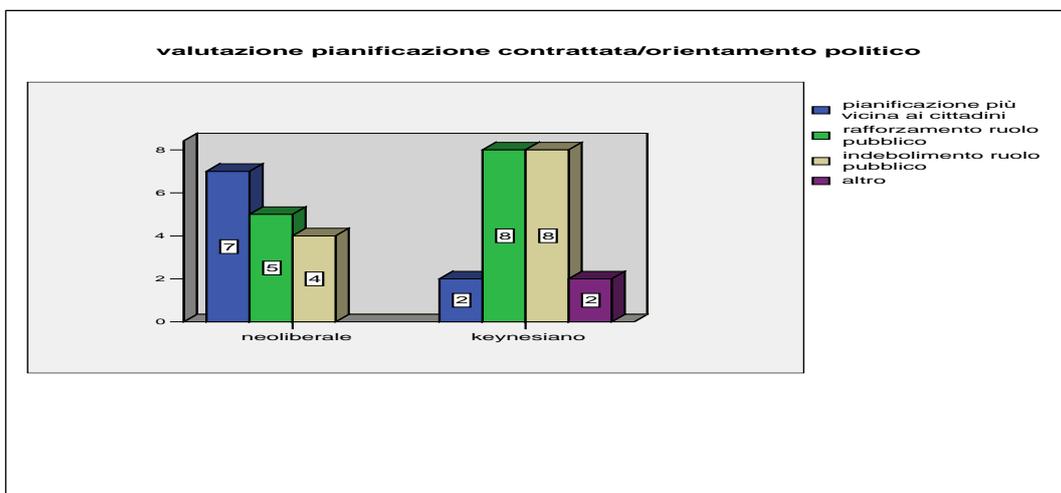
urbanistica. Al contrario sono sostenitori della pianificazione negoziata buona parte di coloro che sono soddisfatti dell'autonomia professionale esercitata, e quindi cooperano maggiormente con i superiori all'interno della burocrazia [qui fig. 5]. Gli urbanisti di orientamento conservatore (neoliberale) sono più favorevoli alla pianificazione contrattata, mentre solo metà degli urbanisti progressisti la valuta positivamente. Ad ogni modo, si può affermare che il favore per la de-regolamentazione, insita nella nuova pianificazione, si allarga anche a coloro che sono favorevoli al welfare state di matrice keynesiana.

Figura 5



I neoliberali sono più portati a considerare la nuova pianificazione come maggiormente orientata alla soddisfazione delle esigenze dei cittadini, mentre 2/3 di quei pochi che parlano di indebolimento del ruolo pubblico sono di orientamento progressista [qui fig. 6].

Figura 6



Come visto, l'orientamento politico si associa in una certa misura alla diversa situazione di lavoro nel quale il soggetto è calato: a meno che non si pensi che ai soggetti siano attribuiti compiti e posizioni nell'organizzazione a seconda dell'orientamento politico – la qual cosa è a dir poco improbabile – si può ritenere che l'orientamento politico in materia urbanistica dipenda in parte dal tipo di lavoro svolto e dal tipo di percorso professionale, che distingue le figure addette alla progettazione da quelle impiegate nel controllo amministrativo.

Gli urbanisti addetti all'istruttoria e rientranti nella categoria dei controllori tradizionali sono decisamente più favorevoli alla pianificazione contrattata, a differenza di quegli urbanisti addetti alla progettazione e mediazione, alcuni dei quali sono apertamente critici: 4 progettisti e 5 mediatori parlano di indebolimento del ruolo pubblico in seguito alla riforma della pianificazione urbanistica.

Ancora una volta il quadro offerto dai dati quantitativi viene approfondito ed arricchito dai dati che emergono dalle interviste. La specifica situazione di lavoro sembra portatrice di una particolare logica d'azione sociale. Infatti, a seconda delle concrete pratiche di lavoro, e della posizione occupata dagli urbanisti nel più ampio processo di pianificazione urbanistica e territoriale, viene fuori un modo diverso di considerare e vivere la pianificazione contrattata.

Gli urbanisti istruttori, per lo più controllori tradizionali, sono poco attraversati dal mutamento della politica pubblica in materia urbanistica. Essi devono applicare norme e controllare la pianificazione sul territorio, piuttosto che progettare spazi o mettere d'accordo i diversi stakeholders coinvolti in un piano:

*La programmazione preventiva è quella che vorremmo fare perché, ripeto, è un processo che ora sta iniziando con la legge sedici [legge regionale 16/2004]. // Adesso si è trasformata da semplice controllo...se rispondeva alla norma il progetto presentato...ad un'attività preventiva: prima di fare il Piano Regolatore, o una variante, eccetera, vediamo come lo dobbiamo fare per evitare che dopo si perda tempo e che non si raggiunga in tempi ragionevoli il risultato di avere uno strumento efficace.*

(Leo, istruttore regionale – intervista n. 9)

Il mutamento è vissuto come esterno al lavoro svolto, l'unica cosa che si percepisce è una certa apertura al coordinamento tra gli enti e tra privati e pubblica amministrazione, aspetti che affievoliscono i processi decisionali *top-down*, calati dall'alto una volta per tutte. La contrattazione viene ridefinita anche come mediazione:

*Mah, secondo me ehm - la vita nasce dalle contraddizioni, quindi se tutti questi aspetti tu li metti insieme è un gioco delle parti che è contraddittorio ma che poi alla fine ti fa scattare un insieme di scintille...no?...perché quella è la verità, secondo me...non possiamo pensare che non ci siano le contraddizioni. Le contraddizioni ti fanno andare avanti. E quindi è tutto là: riuscire a cogliere dalle contraddizioni il positivo cioè la proposizione. // Allora facciamo il caso anche...io ho fatto la mostra di Oltremare...no?... come progetto. Allora la mostra di Oltremare continua a mantenere delle contraddizioni perché è un piano di recupero che rimarrà però chiuso all'interno di un recinto. E questa è una cosa, per esempio, che io pensavo...venendo anche da una realtà diversa... allora "apriamo, eccetera"... non si può fare, perché certe cose non si possono fare in questa città, perché significherebbe dare in pasto ai cittadini tutto il verde storico della mostra di Oltremare e farlo distruggere. Perché purtroppo la condizione primaria sarebbe quella di controllare in una maniera che non è possibile, se si apre tutto il recinto, però allo stesso tempo tu cerchi di restituire alla cittadinanza la qualità di questo pezzo di storia, che è veramente unico, e anche di farlo fruire nella maniera migliore. Quindi ecco sicuramente è una mediazione vitale che però non elimina la contraddizione.*

(Fil, istruttrice comunale – intervista n. 8)

Tuttavia il mutamento non sembra incidere sulla professionalità degli istruttori che non parlano di arricchimento dei loro compiti e delle loro competenze, ma si soffermano sull'eventuale mutamento che può coinvolgere l'agire amministrativo nel suo complesso.

Quest'ultimo aspetto è valorizzato in modo particolare dai controllori innovatori. Si tratta di quegli istruttori giovani dalla base cognitiva ricca ma sotto-impiegata nel lavoro concreto. Costoro vedono con estremo favore ogni aspetto della riforma che sembra opporsi a quella stessa logica burocratica che impedisce la crescita professionale:

*[la pianificazione è oggi] partecipata più che contrattata (tono della voce basso) // e perché naturalmente se le decisioni vengono prese dall'alto e poi applicate alla città... è molto più semplice rispetto alla verifica poi, invece, dal basso, dalle persone, dalla società, insomma...// No, vedo un giusto e interessante cambiamento di prospettiva. Nel momento in cui si cerca di riqualificare una zona...attualmente abbiamo proprio un servizio specializzato in questo proprio di, insomma, di interfaccia con le persone sul posto, insomma...interviste...una progettazione partecipata...questa esperienza che si sta facendo in alcune zone della città // Voglio dire: Le Corbusier ti fa un piano che (ride) magari un'altra persona, oggi come oggi, non riesce a formulare, però ogni professionista si definisce tale se riesce a raccogliere un po' tutti i problemi. Eh – si affronta con... insomma... con una maggiore complessità però comunque maggiore integrazione alla fine, perché ehm per dialogare alla fine bisogna, secondo me, conoscere gli elementi del discorso anche dell'altra persona: sicuramente l'economista sarà lui l'esperto del suo campo però un architetto per poter dialogare con l'economista qualche base di quella materia deve averla altrimenti non esiste proprio il dialogo, voglio dire. Poi ognuno nel suo campo deve raccogliere informazioni dagli altri e fornire il suo apporto specialistico su questo.*

(Sel, istruttrice comunale – intervista n. 4)

In questo caso la contrattazione viene considerata come partecipazione dal basso che rende possibile la soddisfazione dei bisogni reali della società. Viene criticata in modo radicale la pianificazione dall'alto, rappresentata in particolar modo dalla scuola di Le Corbusier, e con essa il professionalismo classico che fa del sapere esperto il traduttore dei bisogni sociali, il mediatore tra società e politica. I controllori innovatori si fanno sostenitori del principio del consumerismo, della centralità dei cittadini come utenti del piano, integrandolo però col principio del managerialismo: per ascoltare le esigenze della società vi è bisogno di una squadra di esperti, architetti, economisti, sociologi, storici, capaci di lavorare assieme e fungere da strumenti per la decisione finale che spetta al sapere generalista dei politici e dei dirigenti che sono a capo degli enti. I controllori innovatori dunque sono socializzati alla logica d'azione di cui si fa portatrice l'innovazione tecnologica e manageriale. Essa si fonda sul connubio tra il principio organizzativo del managerialismo, che sancisce la centralità del management e dell'impresa/organizzazione, ed il principio del consumerismo, che pone al centro i cittadini come utenti/consumatori. I controllori innovatori fanno propria questa logica d'azione e per questo si oppongono alle pratiche tradizionali della burocrazia così come alla visione classica del professionalismo.

Infine, gli urbanisti effettivamente coinvolti nella pianificazione contrattata esprimono un giudizio più critico. Ancora una volta va sottolineato il fatto che queste figure professionali sono il prodotto più diretto del mutamento tecnologico ed organizzativo, nei confronti del quale reagiscono dialetticamente.

Da una parte vi sono i mediatori, figure sorte con la pianificazione negoziata e contrattata, dall'altra i progettisti che devono tener conto di un mutamento delle priorità della pianificazione e dei soggetti decisori.

I primi sono ex istruttori che hanno visto il proprio lavoro arricchirsi nei contenuti, in quanto la mediazione richiede una maggiore capacità di sintesi e di relazione rispetto al lavoro amministrativo di istruttore. I mediatori credono che la riforma urbanistica comporti una certa professionalizzazione degli urbanisti ma allo stesso tempo sentono l'esigenza di alcuni correttivi:

*Veramente ci vogliono i piani superiori, perché tu col piano regolatore non avendo piani superiori tipo i piani di assetto regionale e i piani territoriali di coordinamento, i Comuni possono scrivere quello che vogliono; invece tu mettendo delle strutture, ehm...delle...imposizioni strutturali ferme, non so, questa... // no, invece dovremmo avere, secondo me, un rapporto diverso, cioè noi come amministrazione dovremmo avere un rapporto anche durante la progettazione del piano, con i progettisti...essere di supporto. Allora cominciamo a dargli le planimetrie aggiornate, dargli suggerimenti, no suggerimenti...una volta che abbiamo fatto il piano territoriale di coordinamento...nel piano territoriale di coordinamento sono definite le zone di massima dove può avvenire l'espansione...quindi la protezione // cioè adesso si parla di impatto ambientale e prima non se ne parlava, vent'anni fa, la valutazione di impatto ambientale adesso è nei piani regolatori obbligatoria con la legge sedici; è un'ottima cosa che ha messo la sedici ma la legge quattordici non ne parlava proprio, ti dava solo gli indici.*

(Ann, mediatrice provinciale – intervista n. 1)

*In realtà già le nuove leggi prevedono che vengano interessate tutta una serie di associazioni e quindi...associazioni ambientali, amministratori, i cittadini...// E per quanto riguarda invece tutta la parte di programmazione negoziata vi è...e quindi prevede la riunione intorno ad un tavolo di lavoro di enti pubblici, privati, cittadini [...] Questo sicuramente...però...può cambiare radicalmente la figura del funzionario pubblico negli ultimi anni.*

(Silv, mediatore provinciale – intervista n. 2)

*Certo! Però secondo me alla fine procurerà più danno che altro. Perché? Perché certi discorsi, e certe costruzioni di pensiero, sono legati a delle scuole che non hanno corrispondenza col territorio per cui alla fine si rischierà di avere ad una parte una cosa, da un'altra parte un'altra cosa. Perché? Perché quella corrente di pensiero la vedeva così, quell'altra così...*

(Bob, mediatore regionale – intervista n. 11)

La correzione consiste nell'individuazione di standard che evitino la selvaggia deregolamentazione dei piani, in modo che la professionalizzazione porti ad un nuovo modo di programmare (Silv, intervista n. 2), piuttosto che ad un territorio devastato da interventi poco coerenti tra di loro (Bob, intervista n. 11).

Una valutazione più omogenea e critica è quella espressa dai progettisti che si fanno sostenitori di un agire amministrativo più aperto e partecipativo e per questo non sono avversi del tutto alla pianificazione contrattata, però temono che la partecipazione si risolva in supremazia delle lobby (costruttori, immobiliari, etc.) sull'interesse collettivo che dovrebbe essere garantito dai poteri pubblici:

*Questa è una cosa alla quale mi riesce difficile rispondere. Lo saprò meglio tra un po' di tempo // Sicuramente sì, perché...voglio dire...se io per soddisfare le esigenze dell'Unione Industriali, cioè, devo fare una scelta che mi devasta un territorio, che non è sostenibile, è chiaro che io dico no. // Io la giudico positiva [la pianificazione contrattata], sicuramente, perché tra l'altro, specialmente tra gli enti, non è che io Provincia mi metto a decidere che cosa succede su tutto il territorio senza avere a monte un accordo con i Comuni, e quant'altro...con gli altri enti preposti alla pianificazione sovraordinata...dove mi avvio insomma?*

(Iva, progettista provinciale – intervista n. 14)

*La vedo come una professione [l'urbanista] che la normativa sta cercando di limitare il più possibile a danno della ehm della programmazione a lungo termine, fatta dal pubblico...si sta dando molto spazio*

*alle iniziative estemporanee. Mah, in questo momento non è così però mi sembra di vedere dalle leggi, dalle norme, che stanno venendo fuori che l'orientamento sia quello.*

*No, non solo quelle (ride)...ma i vari Piani e Programmi che consentono...anche gli Accordi di Programma...che consentono di andare in deroga allo strumento urbanistico ehm se si moltiplicano...non lo so, non so cosa fare (ride).*

*Io ho l'impressione che...per lo meno in una realtà che forse non è legata con la nostra...avrà meno spazio...rispetto all'iniziativa estemporanea dettata dall'emergenza, dal contemperare un'esigenza immediata...*

(Jil, progettista comunale – intervista n. 6)

I progettisti sono più critici sugli effetti della pianificazione negoziata, tuttavia sono fautori di una partecipazione dal basso come nuova metodologia di analisi e di progettazione del territorio. Di qui il recupero, seppure critico, di una logica professionale che crede nel ruolo dell'urbanista come erogatore di un servizio di pubblica utilità sulla base del proprio sapere esperto:

*Pianificare oggi? Pianificare oggi significa tenere conto delle esigenze sociali, insomma, della popolazione, sfruttando il più possibile gli strumenti di formazione che abbiamo, che ci siamo...che ci siamo dati, che ci continuiamo a dare. Allora se là c'è un contributo immediato, nel senso che...ad esempio un progetto che abbiamo fatto da poco è il "Parco delle colline"...un parco non oggi ma nel mutamento del tempo è un parco dato alla cittadinanza, un parco che potrà utilizzare la cittadinanza. E sapere che, insomma, che io ho partecipato...che di questo lavoro ne sono stato il fautore...è una cosa che mi dà soddisfazione.// Ma forse nell'immediato il cittadino si accorge di più se gli rifanno il manto stradale (sorride)...cioè queste piccole cose o il marciapiede...però ho l'impressione che nel tempo le due cose si legano.*

(Jil, progettista comunale – intervista n. 6)

*No, per esempio...se parliamo sempre di porzioni di territorio ristrette ehm...se vai a fare un Piano in un quartiere, diciamo che questa urbanistica partecipata ehm ti spinge a prendere maggiormente contatto con quelle che sono le figure, tra virgolette, che animano il quartiere: dal cittadino, solo perché ci abita, alle organizzazioni culturali o ai movimenti che animano la vera vita di un quartiere o di un territorio...e che dovrebbero esprimere in qualche modo le esigenze di quella parte...// Quando si parla di urbanistica partecipata sicuramente +...puoi aiutare a mettere a fuoco meglio i problemi, ma sono problemi che si affrontano, se parliamo di urbanistica, con la disciplina urbanistica e non attraverso solo il dialogo con il cittadino. Il dialogo col cittadino ti aiuta a mettere a fuoco le problematiche – ma la soluzione non è nel dialogo con la cittadinanza o con le associazioni, insomma.*

(Cek, progettista comunale – intervista n. 5)

*Il pianificatore si metteva al tavolo... le norme sono queste, i dati statistici sono questi, il territorio è questo, e faceva il piano. Non è più così, perché appunto, da un lato, ci sono i cittadini che sono molto interessati alla cosa pubblica ed intervengono in maniera attiva, dall'altra, anche i tecnici all'interno sono attenti a più cose oltre al libro di diritto amministrativo. E quindi sicuramente c'è un ruolo che non so in quale direzione precisa sta andando ma sicuramente lo vedo abbastanza in questo momento non schematico: difficile da definire, ecco!*

(Alba, progettista provinciale – intervista n. 3)

*Vabbè, ma questa è stata sconfessata dalla realtà, no? Le Corbusier che ci disegnava le case come una macchina. Noi dovevamo vivere nella casa così com'era, non che la casa si conformasse ai bisogni dell'uomo. Penso che sia superata questo modo di pensare le cose, anche perché erano state sicuramente utili in quel periodo storico, ma non funzionano assolutamente adesso. L'Italia è piena di strumenti di pianificazione che poi non si sono attuati nella pratica [...] Invece no, tutto il contrario. Allora chiariamo: l'urbanista che cos'è? Un'artista o un tecnico? Chiariamo sta cosa! Se l'urbanista è uno che si mette su una cartina e basandosi solo sulla propria conoscenza, sulla [...], disegna un'area piuttosto che un'altra, allora lo possiamo paragonare ad un pittore!...ovviamente sto estremizzando la cosa. Volevo dire che non è ipotizzabile che si possa creare degli strumenti di governo del territorio basati da input che derivano da una sola persona. Più diventano le esigenze messe sul tavolo, più diventano gli*

*interessi che vengono messi assieme e siccome questi interessi quasi mai sono concilianti, maggiore è la necessità di un tecnico bravo capace di contemperarli. Per cui più ci sono di queste problematiche maggiormente si evidenzia la necessità di un professionista o di un gruppo di professionisti, comunque di una struttura di professionisti che è capace di trasformare i singoli interessi delle varie parti, di farli conciliare fra di loro, di fare in modo che gli interessi di ognuno diventino gli interessi della collettività.*

(Mik, progettista comunale – intervista n. 16)

I progettisti quindi mettono in evidenza come la pianificazione contrattata e negoziata richieda una nuova metodologia che incide sui contenuti del proprio lavoro, soprattutto per quanto riguarda l'apprendimento di tecniche di ascolto delle esigenze della cittadinanza (ad esempio la somministrazione di questionari o la conduzione di interviste) e il ricorso ad un sapere multidisciplinare (*“i tecnici all'interno sono attenti a più cose oltre al libro di diritto amministrativo”*, sostiene Alba, intervista n. 6). Tutto questo però, secondo i progettisti, non deve portare l'urbanista a divenire mera cassa di risonanza dei cittadini perché le nuove tecniche di ascolto e partecipazione servono a comprendere i problemi mentre *“la soluzione non è nel dialogo con la cittadinanza o con le associazioni”* (Cek, intervista n. 5).

Progettisti, e in parte i mediatori, dunque, si oppongono all'assolutizzazione dei principi del consumerismo e del managerialismo, pur essendo ad essi socializzati dallo stesso percorso formativo post-industriale dei controllori innovatori [par. 2.4., capitolo quarto]. Per questo tipo di urbanisti consumerismo e managerialismo vanno mediati col principio del professionalismo: essi rivendicano quell'autonomia di giudizio tipica di chi si ritiene detentore di un sapere esperto capace di *“trasformare i singoli interessi delle varie parti, di farli conciliare fra di loro, di fare in modo che gli interessi di ognuno diventino gli interessi della collettività”* (Mik, intervista n. 16).

Dunque, in un contesto sociale dove la cultura neoliberista ed il principio organizzativo del consumerismo iniziano a farsi spazio tra i dipendenti, soprattutto tra i più giovani, il modo di tradurre il mutamento o di reagire nei suoi confronti dipende dalla situazione di lavoro. Più il soggetto è coinvolto direttamente nella pianificazione, maggiore è la sua critica o perplessità nei confronti della pianificazione negoziata; al contrario la separatezza dalla pianificazione diretta isola il soggetto dal mutamento, portandolo ad accettare passivamente quanto avviene o a ricercare nicchie che lo riparino dalla marginalità.

In ogni caso al crescere della base cognitiva posseduta le contraddizioni della razionalizzazione post-industriale, nel caso specifico della riforma amministrativa, si fanno sentire e portano ad un atteggiamento più critico che non ricorre però alla difesa del passato.

Infine, coloro che svolgono un lavoro non coerente col percorso formativo seguito non possono che spingere per un'accelerazione della riforma amministrativa, e di quella urbanistica, attribuendo il processo di de-professionalizzazione, che li riguarda, non al managerialismo che fagocita il professionalismo, bensì alla scarsa forza del primo nel mutare l'organizzazione burocratica così come essa è nella realtà.

### **3.2. Il paradigma manageriale nelle differenti situazioni di lavoro: la valutazione della riforma amministrativa**

Negli anni Novanta si è consolidata l'idea di riformare la pubblica amministrazione attraverso l'adozione della gestione manageriale tipica dell'impresa privata. Il nuovo managerialismo pubblico (Kettl 2000) si basa sull'assunto che i principi di gestione

dell'impresa privata siano validi per ogni tipo di organizzazione e che pertanto si possano evitare sprechi nella pubblica amministrazione, portandola a livelli di performance elevati e capaci di soddisfare "la domanda sociale". Secondo il paradigma manageriale l'amministrazione deve dotarsi di una dirigenza capace di programmare il lavoro e di individuare centri di costo per ottimizzare le risorse e collocarle con efficienza [par. 2., capitolo secondo].

Nel caso italiano la spinta all'innovazione è in gran parte esogena ed incontra problemi con i fattori endogeni legati alle pratiche di lavoro consolidate all'interno degli enti pubblici (D'Albergo e Vaselli 1997).

La riforma amministrativa non sembra ancora essere organica e si traduce in modi diversi a seconda del particolare contesto organizzativo del singolo ente. Infatti, il modo in cui si realizza una riforma in un'organizzazione dipende dalla definizione che ne danno gli attori e dai conseguenti atteggiamenti e comportamenti posti in essere nei suoi confronti. Le definizioni degli attori dipendono dai saperi, dalle culture, dalle pratiche consolidate nell'organizzazione (Gherardi e Lippi 2000). Saperi, culture e pratiche consolidate finiscono per produrre degli *script sociali* ai quali gli individui si adeguano immaginando "il *modus operandi* di persone che agiscono in situazioni analoghe alla loro" (Scott 1998).

Inoltre, bisogna prendere in considerazione il fatto che il processo di razionalizzazione negli uffici pubblici risente anche degli aspetti istituzionali propri della pubblica amministrazione e dalla sua funzione di regolazione sociale, ossia di produttrice di regole che vanno oltre i confini dell'apparato amministrativo/organizzativo e influenzano il comportamento degli individui come membri di una comunità statale.

Tuttavia, non bisogna dimenticare che l'innovazione tecnologica ed organizzativa porta con sé un sistema simbolico al quale gli attori partecipano in modo diverso, essendo portatori di interessi spesso contrapposti: gli esiti di un processo di innovazione dipendono anche dalle relazioni di potere tra i soggetti e dalla loro possibilità di divenire attori capaci di modificare l'ambiente in cui agiscono e capaci di "guidare" (e definire) la razionalizzazione stessa (Touraine 1993).

Per quanto riguarda i casi studiati, si evince come la riforma amministrativa venga vissuta e poi tradotta dagli attori attraverso differenti atteggiamenti e pratiche che rimandano alla distinzione tra vecchie e nuove figure lavorative.

Innanzitutto, età, livello funzionale e livello retributivo, tipo di ente in cui si lavora risultano variabili centrali per l'analisi degli atteggiamenti degli urbanisti rispetto al mutamento amministrativo. Tutte queste variabili rimandano in realtà alla situazione di lavoro dei soggetti e al loro percorso formativo e professionale [par. 3, capitolo quarto].

Il giudizio su come la riforma amministrativa si sia realizzata in concreto e su quali siano stati gli effetti sul lavoro dei dipendenti divide gli urbanisti a seconda dell'età. I più anziani, per lo più dipendenti regionali, parlano di de-valorizzazione professionale (3/4 di loro esprime questo giudizio) mentre i più giovani, dipendenti provinciali o comunali, e quelli della classe di età centrale (41-50 anni) si dividono in favorevoli e critici.

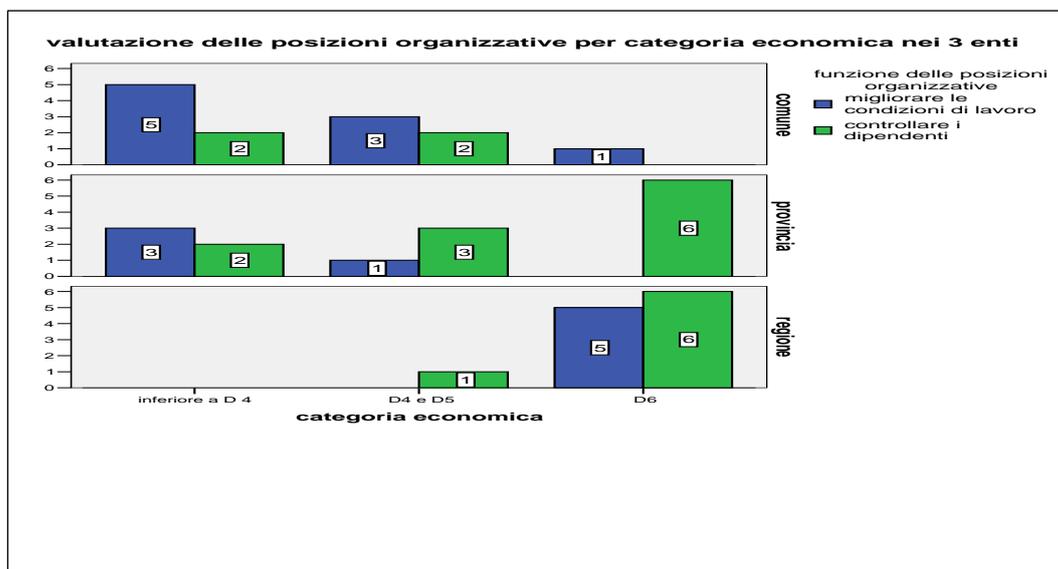
Da una parte vi sono urbanisti che in passato hanno svolto la libera professione e adesso assistono alla riduzione dei loro margini di azione, in termini di possibilità di ottenere reddito aggiuntivo con attività esterne al lavoro di ufficio ed in termini di stabilità del reddito, dall'altra vi sono i giovani che hanno visto la loro condizione di

lavoro migliorare con l'assunzione nella pubblica amministrazione, dopo l'esperienza come tirocinanti/precari presso studi professionali privati.

Gli urbanisti che più temono l'invadenza di campo degli altri gruppi professionali ritengono, più di coloro che legittimano le altre professioni, che la riforma amministrativa de-professionalizzi i dipendenti pubblici. Uno dei principali strumenti della nuova gestione degli enti pubblici è l'attribuzione delle posizioni organizzative. Essa consiste nell'attribuzione di compiti ulteriori e di reddito aggiuntivo, che può far aumentare lo stipendio anche in modo significativo, in funzione del raggiungimento di determinati obiettivi.

Sono i dirigenti ad attribuire le posizioni organizzative, che sono limitate rispetto al numero dei dipendenti. La posizione organizzativa finisce così per essere uno dei principali oggetti di discussione tra i dipendenti e tra costoro ed i dirigenti. Tra coloro che avversano di più questo strumento vi sono gli urbanisti regionali, i più anziani, mentre coloro che hanno una retribuzione più bassa, sono più giovani e lavorano al dipartimento di urbanistica del Comune sono più favorevoli [qui fig. 7].

Figura 7



Dunque vi sono coloro che per lavoro e percorso professionale appartengono alla tradizionale classe media impiegatizia ed avversano la riforma amministrativa. Per costoro le posizioni organizzative sono strumenti di controllo nelle mani dei dirigenti, che possono revocare questa attribuzione di reddito aggiuntivo e premiare gli urbanisti più accondiscendenti nei loro confronti.

Al contrario, una parte degli urbanisti, soprattutto quelli che lavorano al dipartimento di urbanistica del Comune di Napoli – e cioè l'ente che presenta un ambiente più innovativo in termini di risorse professionali e tecnologie impiegate – sono più favorevoli allo strumento delle posizioni organizzative: si tratta di giovani che per livello retributivo appartengono alle categorie economiche inferiori.

Negli uffici regionali ed in quelli provinciali vi sono più urbanisti critici nei confronti della riforma nel suo complesso, mentre al dipartimento comunale di urbanistica vi sono più favorevoli. In particolare, mediatori e progettisti provinciali criticano molto più

degli altri lo strumento delle posizioni organizzative, mentre i progettisti comunali sono tutti favorevoli.

Questo ultimo aspetto dipende, oltre che da una maggiore diffusione della cultura innovativa negli uffici comunali indagati, anche dal fatto che al dipartimento è più alto il numero di urbanisti con stipendi medio-bassi (livelli inferiori a D 4), mentre quasi tutti gli urbanisti regionali e parte di quelli provinciali sono funzionari col livello retributivo più alto (D 6). Sono così gli urbanisti con più bassa retribuzione a ritenere la posizione organizzativa uno strumento concreto per far elevare gli stipendi, mentre 2/3 degli urbanisti di categoria economica D 6 criticano le posizioni organizzative e parlano di riforma amministrativa de-professionalizzante<sup>17</sup>. In generale, chi è favorevole alla riforma amministrativa è favorevole anche alle posizioni organizzative, e chi parla di nuova flessibilità organizzativa giudica positivamente il mutamento. Solo 1 urbanista su 10 non ha notato alcun mutamento nell'amministrazione. Tutti coloro che sono di questo avviso ritengono le posizioni organizzative dei puri strumenti di controllo nelle mani del management. Di strumento di controllo parlano i 2/3 di coloro che presentano un basso grado di multidisciplinarietà in termini di saperi impiegati nel lavoro [*qui tab. 23*].

**Tabella 23**

| Tavola di contingenza valutazione della funzione delle posizioni organizzative*grado di multidisciplinarietà posseduta |             |  |                          |    |        |
|--|-------------|--|--------------------------|----|--------|
|  |             | Funzione delle posizioni organizzative |                          |    | Totale |
|  |             | migliorare le condizioni di lavoro     | controllare i dipendenti |    |        |
| Grado di multidisciplinarietà posseduta  | medio-basso | 6                                      | 10                       | 16 |        |
|  | alto        | 12                                     | 11                       | 23 |        |
| Totale   |             | 18                                     | 21                       | 39 |        |

Questa associazione risulta meno forte, dal momento che ben 3/4 degli urbanisti provinciali avversano lo strumento delle posizioni organizzative, a prescindere dal tipo di sapere impiegato nel loro lavoro<sup>18</sup>.

In sintesi, la riforma amministrativa agisce su aspetti interni ed esterni al lavoro svolto dagli architetti e dagli ingegneri impiegati negli uffici di urbanistica. Le figure più tradizionali sono colpite da una razionalizzazione che mette in crisi le loro posizioni di rendita senza mutare di fatto gli aspetti interni al lavoro.

Costoro, soprattutto gli urbanisti regionali, caratterizzati dal percorso formativo tradizionale tipico dei funzionari pubblici, avversano il managerialismo nei suoi singoli

<sup>17</sup> I dipendenti di categoria economica inferiore a D 4 sono presenti soprattutto al Comune mentre non ne sono alla Regione, ente dove i casi studiati sono quasi tutti D 6. Ben 2/3 degli urbanisti di categoria economica D 6 sono presenti in Regione, il restante lavora in Provincia (tranne un urbanista che lavora al Comune).

<sup>18</sup> Dei 9 urbanisti provinciali dotati di un elevato sapere multidisciplinare ben 7 ritengono che le posizioni organizzative siano strumenti di controllo nelle mani dei dirigenti. L'atteggiamento più critico potrebbe dipendere dal particolare contesto organizzativo degli uffici provinciali di urbanistica e dalla specifica relazione che si è instaurata tra dirigenti e urbanisti. Tuttavia per un'analisi più approfondita si rinvia al par. 3.3. di questo capitolo.

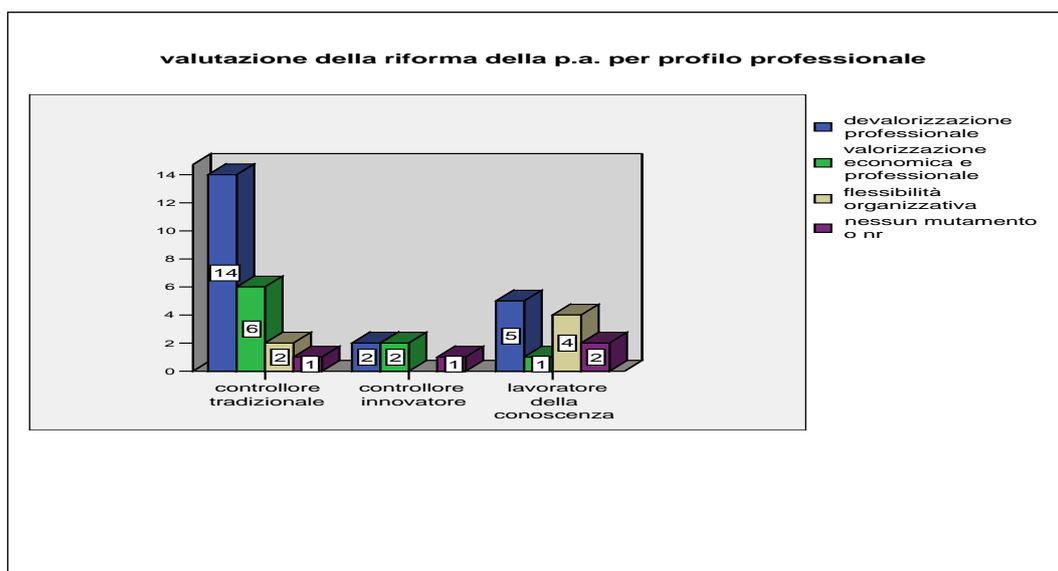
interventi senza però individuare una strada per evitare il relativo peggioramento della loro condizione di lavoro.

Al contrario, le figure professionali più coinvolte dalla razionalizzazione assistono ad un mutamento che investe anche i contenuti del loro lavoro, e in molti casi i giovani urbanisti non riescono nemmeno a fare un confronto col passato, data la bassa anzianità di lavoro. Nelle nuove figure professionali la valutazione della riforma amministrativa assume un carattere più complesso e per certi versi più critico.

Sugli effetti della riforma della pubblica amministrazione le valutazioni cambiano a seconda del profilo professionale dei soggetti: i controllori tradizionali esprimono nella maggior parte dei casi un giudizio negativo sulla riforma amministrativa e parlano di deprofessionalizzazione, anche se un 1/4 crede invece che essa stia professionalizzando il lavoro dei dipendenti pubblici.

I lavoratori della conoscenza parlano di deprofessionalizzazione ma anche di aumento della flessibilità organizzativa [qui fig. 8]. Nel secondo caso il giudizio espresso non è necessariamente negativo, e mette in evidenza il mutamento organizzativo in atto che riguarda specificatamente queste figure.

Figura 8



A questo punto è opportuno analizzare congiuntamente dati quantitativi e dati qualitativi ottenuti con i racconti di vita (Bertaux 1999; Bichi 2000) per comprendere meglio come la differente situazione di lavoro produca differenti atteggiamenti e valutazioni del mutamento amministrativo in atto.

È utile suddividere gli urbanisti a seconda del loro atteggiamento nei confronti della riforma amministrativa, prendendo in considerazione congiuntamente attività svolta ed ente di appartenenza. Dai racconti di vita questi due aspetti risultano essere centrali per interpretare il diverso modo di definire il mutamento in atto. Quindi, è dalla relazione tra sapere acquisito (derivante dal percorso formativo) e sapere impiegato (dipendente dal tipo di attività e dal contesto organizzativo) che si sviluppano differenti situazioni di lavoro e diverse identità socio-professionali: si tratta di indagare la situazione di lavoro dei soggetti ed il modo in cui essi si sforzano di gestirla (Bertaux 1999).

Orbene, gli istruttori comunali e provinciali non pensano che ritmi e carichi di lavoro siano insostenibili, soprattutto i più giovani, i quali evidentemente confrontano la situazione attuale col loro passato di lavoratori precari presso studi professionali privati. L'organizzazione del dipartimento per gli istruttori comunali è fonte di apprendimento. Costoro non pensano che le loro esigenze professionali siano soffocate dal managerialismo. A loro avviso, si comincia comunque ad individuare un lento mutamento, nonostante il lavoro sia innervato in procedure amministrative che sono sempre le stesse. Il managerialismo pubblico inizia comunque ad incidere sull'attività di lavoro: i ritmi di lavoro sono aumentati e sono influenzati dalle scelte provenienti dalla dirigenza e dall'assessorato, ed i conseguenti tempi di lavoro sono più flessibili, al di là delle regole formali. Vi sono periodi in cui si lavora in sostanza solo poche ore al giorno e periodi in cui si lavora ben oltre il tradizionale orario di lavoro del pubblico impiego (le classiche 7 ore e 15 minuti al giorno, stabilite dal contratto collettivo nazionale).

Non tutti gli istruttori sono soddisfatti. Tra gli insoddisfatti vi sono due gruppi di istruttori.

Al primo gruppo appartengono gli istruttori regionali. Dalle parole degli istruttori regionali emerge un'organizzazione burocratica che non valorizza affatto la crescita professionale. Secondo i soggetti intervistati, i dirigenti non sono dotati di un sapere esperto superiore a quello dei tecnici ma occupano delle posizioni di potere: essi non partecipano all'organizzazione e alla pianificazione, non danno criteri guida di tipo tecnico. La divisione, gestione ed organizzazione del lavoro è guidata da parametri inerenti ad orari, regole formali, procedure asettiche.

Vi è perciò un contesto lavorativo che non valorizza le professionalità presenti nell'ente ed anzi il ricorso a consulenti esterni svuota ulteriormente il lavoro dei tecnici interni. Gli istruttori regionali (molti dei quali si definiscono mediatori nel questionario) lavorano in una burocrazia che ha sempre richiesto un lavoro poco qualificato, non autonomo e orientato ad un approccio formale ai problemi, consistente in controllo delle procedure piuttosto che nel raggiungimento efficace dei risultati. In cambio la burocrazia pubblica ha garantito ai suoi dipendenti ritmi di lavoro comodi, stabilità occupazionale e reddito adeguato.

Tale "patto" ha costituito la principale fonte di identificazione della classe media impiegatizia, soprattutto dei dipendenti pubblici. La riforma oggi sta iniziando a mettere in discussione questo "patto" tra subordinazione e de-professionalizzazione in cambio di stabilità occupazionale e scarsa produttività, rendendo ancora più amaro lo scivolamento verso il basso di soggetti che in passato esercitavano più agevolmente anche la libera professione. Infatti, il lavoro per obiettivi in una struttura burocratica addetta alla produzione di output standardizzati ha dato vita ad un'organizzazione che unisce i difetti del managerialismo delle organizzazioni complesse a quelli della burocrazia meccanica o tradizionale: distribuzione dei compiti slegata dal tipo di formazione dei singoli dipendenti, appiattimento delle competenze e svuotamento professionale sono "difetti" della burocrazia tradizionale, ai quali si aggiungono un maggiore accentramento del potere decisionale dei manager, l'instabilità di parte della retribuzione, dovuta all'introduzione delle posizioni organizzative, ed una maggiore invadenza della politica. L'autoreferenzialità degli enti pubblici, garantiva, ed in parte ancora garantisce, una compensazione al lavoro de-professionalizzato dei dipendenti pubblici.

Tale compensazione consiste nel mantenimento di posizioni di rendita nell'organizzazione in termini di stabilità del reddito a prescindere dalla quantità e dalla qualità del lavoro svolto. La riforma amministrativa sembra essere orientata allo scardinamento di queste posizioni di rendita.

Inoltre, i tecnici impiegati nella pubblica amministrazione dopo la cosiddetta riforma Bassanini hanno minori possibilità di ricorrere al doppio lavoro, e cioè all'attività libero professionale che permette un reddito aggiuntivo. Si tratta di un lento ed ambiguo mutamento. L'introduzione delle posizioni organizzative fa accrescere il potere di controllo dei dirigenti sui dipendenti, minacciando quella stabilità del reddito tipica della classe media impiegatizia, ma allo stesso tempo nel concreto si nega la partecipazione dei tecnici alla definizione degli obiettivi:

*Eh, no! Rispetto ad una volta ci sta la differenza. La differenza soprattutto sui famosi obiettivi e quindi le posizioni, diciamo...ognuno di noi ha una sua...un suo grado di...posizione di indennità e cose...queste indennità vengono valutate proprio in funzione di ciò che tu dai, cioè degli obiettivi che tu centri, ecco. // È chiaro perché il carico di lavoro è in funzione dell'obiettivo. Quindi se l'obiettivo non viene scelto...allora il soggetto può essere anche motivato per l'obiettivo e anche se ha un carico di lavoro maggiore, lo svolge serenamente perché è il suo obiettivo...quindi va in positivo. Ma se l'obiettivo non è quello là...non è legato alla professionalità, anche se il carico di lavoro è dimezzato tu lo stesso non rendi. // È chiaro che venga vissuto in maniera negativa...perché quando l'obiettivo non si sceglie insieme, non si concorda insieme, alla fine troverai un qualcosa...cioè il dirigente dovrebbe essere capace di verificare, di conoscere tu dove sei incline; quindi se sei più disponibile in una certa strada rispetto ad un'altra. Quindi là sta la capacità del dirigente!...di saper coniugare obiettivi e ...[competenze].*

(Bill, istruttore regionale – intervista n. 13)

*Non mi possono dire "tu mi devi fare cento pratiche al giorno" perché le pratiche interessano le persone, i cittadini. L'innovazione era importante farla ma la maniera in cui è stata fatta, in cui si è trasformata la pubblica amministrazione, è sbagliata. // Un altro errore della Bassanini sono le posizioni organizzative in quanto il legislatore ha creato delle conflittualità a livello basso: si lavora male tra colleghi perché molte volte si fanno gli stessi lavori ma l'attribuzione delle posizioni organizzative crea conflitti sulla retribuzione economica tra i colleghi stessi...stesso lavoro con retribuzione economica differente.*

(Joe, istruttore regionale – intervista n. 15)

Gli istruttori regionali sottolineano come la riforma sia legata ad un paradigma produttivista che mal si adatta all'erogazione di servizi pubblici e che crea conflitto tra i dipendenti: pensare di distinguere nettamente i mezzi dai fini è un'operazione impossibile, che rende problematica l'autonomia e la distinzione dei ruoli sia dei tecnici sia dei dirigenti pubblici rispetto alle linee politiche degli esecutivi (D'Albergo e Vaselli 1997). Il risultato è la riproduzione di standard formali che svuotano ulteriormente il lavoro tecnico nell'ente.

Gli istruttori regionali temono di subire, ed in parte subiscono, una mobilità occupazionale discendente, che li fa avvicinare a quel mondo impiegatizio subordinato, poco qualificato, e dalla retribuzione non adeguata alle aspirazioni della classe media. Per il momento le loro posizioni di rendita sono solo scalfite ma costoro temono un ulteriore peggioramento delle condizioni di lavoro, senza assistere in cambio ad un miglioramento dei contenuti professionali.

Il secondo gruppo di istruttori insoddisfatti è formato da alcuni giovani urbanisti che hanno seguito quel percorso formativo definito post-industriale [*par. 2.4., capitolo quarto*] e che tuttavia vedono le proprie competenze e conoscenze poco impiegate nel concreto lavoro di istruttoria.

Secondo loro, due sono le dimensioni del mutamento più importanti che vanno ad incidere sulle professionalità interne all'amministrazione: la legislazione dà maggiore spazio ai tecnici della pubblica amministrazione nell'esprimere valutazioni di merito sugli strumenti urbanistici e apre la possibilità che le attività più tecniche e specialistiche, come la progettazione urbanistica, vengano svolte anche dai tecnici dipendenti degli enti pubblici. Nondimeno, difficilmente ciò si concretizza perché i politici decidono altrimenti, scegliendo la strada delle esternalizzazioni:

*Vedi, anche la normativa ha previsto degli incentivi per la progettazione interna, cioè se la progettazione viene effettuata all'interno dell'ufficio, una parte, una minima parte di quella che doveva essere la parcella dei professionisti, viene distribuita tra i componenti dell'Ufficio. Di fatto questo avviene assai raramente, e quindi si preferisce...è una scelta politica...di utilizzare consulenti esterni, ritenuti, forse, più capaci o comunque più...non lo so!*

(Pal, istruttore provinciale – intervista n. 10)

Questa valutazione del mutamento amministrativo accomuna i giovani istruttori ridefiniti controllori innovatori e alcuni progettisti che vedono il proprio lavoro svuotarsi di contenuti, cioè divenire più ripetitivo e meno legato alla progettazione vera e propria. Infatti, la continua innovazione tecnologica (e la forte dipendenza da questa) comporta un costante rischio di obsolescenza per figure professionali come quella del progettista. Non a caso, alcuni progettisti temono (ed in parte vivono) una situazione di lavoro dove la standardizzazione dei compiti ad opera dell'organizzazione assume una certa forza<sup>19</sup>.

In tutti questi soggetti si sviluppa un atteggiamento aggressivo nei confronti dell'innovazione avvenuta, perché ritenuta fittizia o non adeguata. Essi si sentono il prodotto e allo stesso tempo gli attori di una innovazione amministrativa che tuttavia stenta a realizzarsi pienamente.

La riforma ha dato maggiore importanza al lavoro per obiettivi ma spesso questi si riducono al raggiungimento di standard formali, che nulla hanno a che vedere con il lavoro concreto dei tecnici. Secondo questi soggetti l'innovazione è bloccata dalle pratiche quotidiane di quei dipendenti e dirigenti più legati all'habitus tradizionale del burocrate. Tali pratiche portano alla restrizione dell'agire professionale dei tecnici più innovativi: i controllori innovatori si percepiscono come soggetti orientati ad una reale trasformazione delle amministrazioni, affinché queste siano più trasparenti nei confronti dei cittadini, le cui esigenze andrebbero soddisfatte tempestivamente. Pragmatismo, decisionismo, specialismo sono le direttrici del managerialismo "vero" al quale si ispirano questi soggetti:

*No, penso di no. Io penso che – diciamo, ben venga una deriva manageriale, diciamo così, dell'amministrazione e la deriva manageriale dell'amministrazione significa che il mio lavoro specialistico, il mio sapere specialistico, è un sistema di supporto alle decisioni. Quindi, diciamo, è assolutamente il mio obiettivo di essere di supporto alle decisioni. Se queste decisioni sono prese con criteri manageriali, tanto meglio! – Io sono strumento, diciamo, di una deriva di questo tipo. Non è assolutamente un ostacolo. Anzi. [pausa]*

(Tina, progettista comunale – intervista n. 7)

---

<sup>19</sup> È il caso di Tina, intervista n. 7 (ed in parte di Iva, intervista n. 3) solo indirettamente addetta alla progettazione, in quanto il suo lavoro consiste nella gestione di banche dati. La sua situazione di lavoro è infatti più vicina a quella dei controllori innovatori, che non vedono nel concreto impiegate le conoscenze e apprese e le competenze sviluppate nel loro percorso formativo e professionale.

Secondo questa visione, la pubblica amministrazione non è mutata, in quanto l'organizzazione è ancora burocratica, con la presenza di una forte conflittualità tra i dipendenti ed un'organizzazione che non valorizza pienamente le competenze interne. Mentre per gli istruttori più anziani, in particolare quelli regionali, la riforma amministrativa è stata troppo radicale, per i giovani istruttori ridefiniti controllori innovatori essa è stata troppo blanda. Questa definizione del mutamento amministrativo è differente da quella dei mediatori e dei progettisti.

I mediatori ritengono che il sistema di valutazione dei dipendenti non si basi su criteri oggettivi o comunque stabiliti in modo rigido e formale. È il dirigente discrezionalmente a stabilire se si lavora bene o male. Tuttavia la relazione con i dirigenti è improntata alla stretta collaborazione. L'innovazione presenta sia aspetti positivi sia aspetti negativi. Gli aspetti positivi sono due: lo snellimento delle procedure e il recupero di fiducia nella pubblica amministrazione da parte dei cittadini. Quest'ultimo aspetto è sottolineato in particolar modo dai mediatori provinciali, i quali parlano di orientamento della riforma amministrativa nel valorizzare i dipendenti pubblici a lavorare meglio, esprimendo la propria professionalità anche negli enti pubblici:

*Proprio quello che dicevi tu prima sul managerialismo. Adesso, mentre prima c'era una certa rassegnazione da parte dei cittadini, adesso tutti sono più attenti a quello che fanno le pubbliche amministrazioni...e i giornali sono più attenti, i cittadini, le associazioni. C'è una maggiore attenzione che quindi ti porta a dover fare necessariamente un lavoro migliore, più attento. Questo...in questo c'è la gratificazione, nel senso che se io ho studiato architettura per fare l'architetto è ovvio che sono più contento se posso fare un buon lavoro. Quindi questo a prescindere dal fatto se lavori in un ente pubblico o faccio attività libera, privata.*

(Silv, mediatore provinciale – intervista n. 2)

Tuttavia tale incentivo alla professionalità riguarda più i contenuti del lavoro che l'autonomia decisionale/strategica dell'urbanista. I mediatori sono consapevoli dei molteplici e contrastanti interessi che entrano in gioco con l'urbanistica. Le loro pratiche di lavoro dunque si fondano su una mediazione continua, una continua dialettica, tra il sapere esperto ed il mandato che la politica dà loro attraverso il filtro dell'amministrazione pubblica.

Infine, i progettisti affermano che carico e ritmi di lavoro sono stabiliti dai dirigenti, fermo restando una certa autonomia esecutiva nello svolgimento delle attività organizzate attraverso la modalità del lavoro di gruppo, dove più tecnici lavorano insieme allo stesso progetto. I progettisti sono quasi tutti giovani e sono socializzati alla riforma: sia come lavoratori sia come utenti pensano che l'amministrazione stia cambiando e diventando più aperta e trasparente con i cittadini.

Tuttavia, a loro avviso, il managerialismo è traducibile in dirigismo politico, cioè in una relazione di potere dei politici sui tecnici dipendenti dell'amministrazione: l'autonomia tecnica viene meno. Viene così criticato il sistema di valutazione e retribuzione. In generale, i progettisti possono dire di svolgere un bel lavoro, ricco; tuttavia i ritmi ed il carico di lavoro sono aumentati e possono finire per incidere sulla qualità del lavoro svolto:

*Guarda, dipende: a volte vi sono situazioni abbastanza tranquille; ci sono volte, invece, in cui si lavora molto, anche perché noi facciamo cose molto diverse. Io, per esempio, il mese scorso ho lavorato per dieci giorni come una pazza perché ho organizzato una mostra che veniva dalla Spagna...per dirti...che è stata una cosa anche bella, interessante, però, cioè, comunque ho lavorato molto, molte ore al giorno,*

*eccetera. E, diciamo, da questo punto di vista, in questo posto, cioè, il lavoro è anche abbastanza vario però a me mi sta bene come cosa, anche se lavoro di più, cioè comunque è una cosa che trovo positiva in ogni caso.*

(Iva, progettista provinciale – intervista n. 14)

*C'è uno stress lavorativo dovuto a fare effettivamente tante cose e ne perde la qualità ma soprattutto nel dover fare tante cose si finisce per fare solo quelle urgenti ed immediate, le problematiche spicciole, e non si riesce ad indirizzare poi l'ufficio alla pianificazione, all'aggiornamento della strumentazione urbanistica, all'aggiornamento della cartografia, cioè quindi a questioni più attinenti alla pianificazione urbanistica e quindi per la mia formazione più gratificante.*

(Mik, progettista comunale – intervista n. 16)

*Io mi sono trovato in piena riforma Bassanini, ed anzi è proprio la Bassanini che ha previsto l'assunzione attraverso il Fornez, quindi – per cui il carico di lavoro è aumentato ehm non lo so se per effetto di questa riforma o se per un altro effetto indotto, cioè le verifiche sulla competenza hanno portato ad un aggravio del carico lavoro...cioè il verificare che esistano determinate competenze comporta anche che il lavoro aumenti...sicuramente (sorride). //*

*Non è facile riuscire a ritagliarsi il tempo per l'aggiornamento, però è una cosa che noi dobbiamo necessariamente riuscire a fare. Non è facile gestirlo. Si cerca di gestirlo, nella maggior parte dei casi si cerca di gestirlo. Ci sono situazioni in cui i tempi sono abbastanza stretti. // Nel mio caso si è ridotto un po' il tempo per la formazione. Sono però riuscito, negli ultimi due anni, a riprendermelo, appunto frequentando la scuola di specializzazione; però tra il corso di perfezionamento, che è del duemila, e la specializzazione, che è del duemilaquattro, quei tre/quattro anni hanno portato ad una contrazione del tempo che io potevo dedicare alla formazione.*

(Jil, progettista comunale – intervista n. 6)

Questi sono gli effetti del managerialismo negli enti pubblici, che devono allo stesso tempo gestire budget più ristretti: c'è poco da ridistribuire! E lo stipendio non aumenta. Di qui la richiesta un sistema retributivo nuovo e più meritocratico. Si va alla ricerca delle posizioni organizzative giudicate positivamente come strumento per elevare lo stipendio ritenuto inadeguato:

*Mah, che devo dirti? Per la mia esperienza personale a casa mia il mio stipendio non basta per le spese del mese, e considerando che non pago l'affitto perché la casa me l'hanno regalata i genitori. Per cui, diciamo, gli extra vengono dati dallo stipendio della moglie. // Per cui, se l'avanzamento di carriera, la posizione organizzativa, ed altre cose, riescono anche a darmi l'opportunità di farlo e di averne un riscontro che sia economico o sia di altro tipo...*

(Mik, progettista comunale – intervista n. 16)

*No, ho detto l'uno e l'altro, nel senso che c'è l'aspetto che...legato ad un'accezione positiva...nel senso che effettivamente ti senti anche spronato a fare, ehm...ti senti allo stesso tempo anche frustrato perché sicuramente non ti senti pagato abbastanza (ride) per il lavoro che fai e per l'impegno che ti... ehm, anche in maniera sottintesa, ti viene richiesto. // Ti viene richiesto un impegno maggiore a fronte di un guadagno che tra le altre cose, come amministrazione comunale, rispetto alle altre figure di pari dignità professionale, mi sembra che sia assolutamente mortificante.*

(Cek, progettista comunale – intervista n. 5)

I progettisti, da una parte sono stati socializzati alla riforma amministrativa, infatti credono nella nuova amministrazione a rete che lavora per obiettivi, prediligono il sapere professionale a quello burocratico, conoscono ed utilizzano le nuove tecnologie informatiche, dall'altra affermano che la maggiore apertura dell'amministrazione e il legame stretto tra politica e territorio produce l'accelerazione dell'azione organizzativa e la soddisfazione di interessi parcellizzati, due aspetti che richiedono un tecnico

subordinato e flessibile ai nuovi ritmi lavorativi. Tutto ciò rende il lavoro interessante e ricco ma anche stressante e subordinato (Naschold 1995).

Diversi progettisti però credono che tale mutamento vada affrontato dinamicamente accettando la sfida: lottare in termini di competenze possedute [*par. 4.1., capitolo quarto*]. I progettisti non vogliono limitare il loro saper fare perché è dalle pratiche professionali che traggono la propria identità.

Per questo puntano alla formazione continua attraverso una giusta dose di specializzazione e di sapere multidisciplinare. Si tratta di “una bella lotta” tra l’organizzazione che non lascia tempo per pensare, ed è dunque legata al modello della razionalità tecnica, ed i progettisti che vogliono sviluppare competenze e conoscenze, perché solo da queste possono trarre autonomia ed identità professionale.

### **3.3. Strategie per affrontare il mutamento**

L’analisi dell’ethos professionale non si ferma alla visione della professione e dei valori che guidano i soggetti nelle pratiche lavorative, ma comprende anche le strategie che essi mettono in atto per far fronte al mutamento e realizzare il loro progetto professionale.

Per quanto riguarda il lavoro di ufficio, il processo di innovazione tecnologico e manageriale – che nel settore pubblico si sta realizzando attraverso la lenta ed ambigua riforma amministrativa – ha provocato contemporaneamente la frammentazione, la ricomposizione e la scomposizione delle attività lavorative [*par. 3., capitolo terzo; par. 5, capitolo quarto*].

Dietro questi processi sembra celarsi un più ampio mutamento, consistente nella nascita all’interno della classe di servizio di figure lavorative accomunate da una situazione di lavoro differente da quella del tradizionale controllore amministrativo. Come visto, la situazione di lavoro è il prodotto della relazione che si instaura tra la base cognitiva, che i soggetti hanno sviluppato nel loro percorso formativo e professionale, e il contesto organizzativo nel quale essi operano.

A seconda della situazione di lavoro cambiano le relazioni sociali che il lavoratore ha con i suoi colleghi e l’organizzazione (comprese le tecnologie impiegate). Da tali relazioni e pratiche l’ethos professionale, come insieme di valori e parametri guida, prende forma fino a dar vita ad una logica d’azione consistente nella ricerca di una strategia adatta ad affrontare la situazione di lavoro e migliorarla, in funzione di un progetto professionale teso al mantenimento/ miglioramento delle condizioni sociali e (eventualmente) professionali (Sarfatti Larson 1977, 1998).

Questa logica d’azione diviene sociale nel momento in cui è condivisa dai soggetti che vivono la stessa situazione di lavoro (Bichi 2000). Orbene, la ricerca sul campo ha fatto emergere questo nesso, sebbene non rigido, tra situazione di lavoro e logica d’azione. Dinanzi alla frammentazione ed integrazione delle attività i soggetti reagiscono in modo differente a seconda della situazione lavorativa nella quale sono calati. In generale, dai dati quantitativi risulta come 10 casi su 40 credono che per mantenere e sviluppare la propria professionalità all’interno dell’organizzazione vada adottata la strategia della specializzazione estrema, 15 invece credono di adottare una strategia a metà strada tra la specializzazione e l’apprendimento di altri saperi, infine 14 credono che la strategia migliore sia l’apprendimento di altri saperi<sup>20</sup> [*qui fig. 9*].

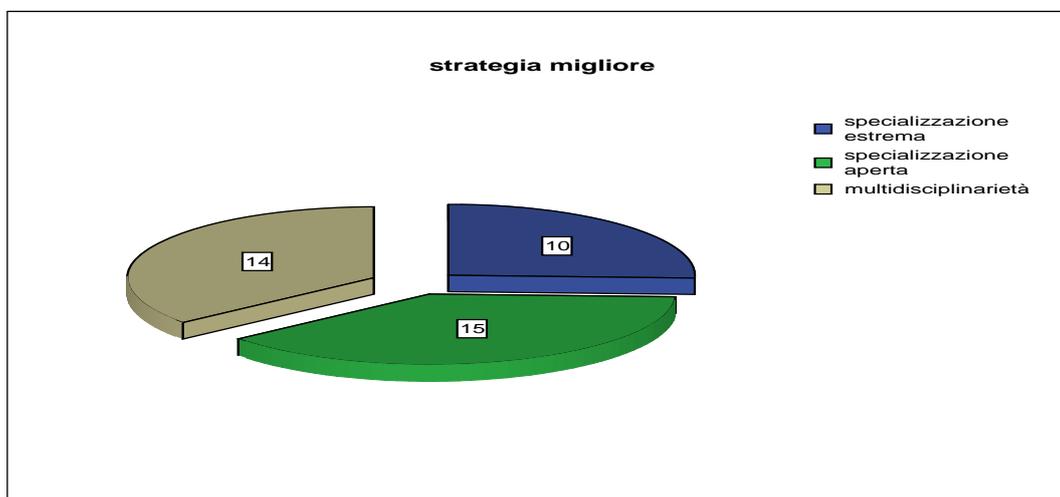
---

<sup>20</sup> Dei 40 casi indagati 1 non ha risposto alla domanda relativa alla strategia per accrescere la propria professionalità.

In generale gli urbanisti intervistati si dividono equamente tra coloro che presentano un basso o medio-basso grado di apertura all'apprendimento di altri saperi e coloro che invece presentano un medio-alto grado di apertura o orientamento all'apprendimento di altri saperi. Gli urbanisti degli uffici regionali credono di più nella specializzazione aperta, quelli degli uffici provinciali nella specializzazione aperta o nella multidisciplinarietà, quelli del dipartimento comunale hanno un'opinione più eterogenea, tuttavia quasi la metà degli urbanisti comunali crede nella specializzazione estrema.

Quest'ultimo dato deve far riflettere sul fatto che proprio laddove l'integrazione delle attività sembra più compiuta, si innalza la proporzione di urbanisti che ricorrono, o pensano di ricorrere, alla specializzazione estrema, minacciati dall'invadenza di campo di altri gruppi professionali (Abbott 1988).

Figura 9



Gli ingegneri più degli architetti credono nella specializzazione estrema, mentre i secondi credono di più nella specializzazione aperta, forse perché, per formazione, sono meno legati alla visione delle razionalità tecnica [par. 2, capitolo quarto]. Le categorie economiche intermedie sono più portate alla multidisciplinarietà mentre la categoria economica superiore, la D6, è più portata alla specializzazione aperta, infine i soggetti dei livelli economici inferiori si distribuiscono equamente tra le 3 possibili strategie.

I funzionari sono più orientati alla multidisciplinarietà o alla specializzazione aperta, mentre istruttori semplici ed istruttori direttivi sono maggiormente legati alla specializzazione estrema.

L'estrazione sociale non incide se non per quanto riguarda chi è di origine medio-alto borghese: chi è di questa estrazione occupa posizioni più elevate nell'organizzazione e allo stesso tempo è meno portato alla specializzazione estrema, credendo di più nel sapere multidisciplinare, o comunque in una specializzazione non estrema (molti di origine medio-alta borghese sono mediatori e dunque svolgono un lavoro di tipo relazionale che non richiede una specializzazione eccessiva).

Va sottolineato come alla strategia della multidisciplinarietà siano orientati soprattutto coloro che seguono i parametri stabiliti dal management, e dunque sono orientati all'integrazione organizzativa, e coloro che di fatto sono risultati dotati di un

minore sapere multidisciplinare. Al contrario i soggetti che svolgono un lavoro più ricco e che risultano dotati di un livello medio-alto di sapere multidisciplinare sono maggiormente orientati alla specializzazione: su 9 progettisti con punteggio medio-alto sull'indice di multidisciplinarietà 6 non credono nell'integrazione dei saperi come strategia migliore per crescere professionalmente, lo stesso vale per 4 mediatori sui 6 dotati di un grado di sapere multidisciplinare medio-alto [*qui tab. 24*].

Le figure professionali che hanno esperito direttamente gli effetti della razionalizzazione tecnologica ed organizzativa, e che sono più adatte all'integrazione dei compiti, essendo dotate di un sapere multidisciplinare e quindi flessibile, sono meno convinte che la strategia futura migliore per crescere professionalmente sia l'apertura ulteriore della propria base cognitiva.

**Tabella 24**

| Tavola di contingenza grado di apertura alla multidisciplinarietà*grado di multidisciplinarietà posseduta*attività svolta |   |   |            |   |        |
|---|---|---|------------|---|--------|
| Attività svolta   |   | Grado di apertura alla multidisciplinarietà |            |   | Totale |
|   |   | medio-basso                                 | medio-alto |   |        |
| istruttore  | Grado di multidisciplinarietà posseduta | medio-basso                                 | 4          | 4 | 8      |
|   |   | alto  | 4          | 3 | 7      |
|   | Totale                                  |   | 8          | 7 | 15     |
| mediatore   | Grado di multidisciplinarietà posseduta | medio-basso                                 | 1          | 4 | 5      |
|   |   | alto  | 4          | 2 | 6      |
|   | Totale                                  |   | 5          | 6 | 11     |
| progettista   | Grado di multidisciplinarietà posseduta | medio-basso                                 | 0          | 3 | 3      |
|   |   | alto  | 6          | 3 | 9      |
|   | Totale                                  |   | 6          | 6 | 12     |

In realtà, i dati mostrano come sono pochi gli urbanisti che affrontano attivamente l'integrazione delle attività, andando alla ricerca di una reale multidisciplinarietà. Molti (25 su 39) credono che valga la pena specializzarsi, ossia delimitare ulteriormente il proprio campo di pertinenza [*cf. fig. 9*].

Oltre alla scelta tra specializzazione estrema e acquisizione di conoscenze multidisciplinari, gli urbanisti devono compiere altre scelte per affrontare il mutamento e gestire la situazione lavorativa. Una scelta importante è quella relativa all'integrazione o meno all'organizzazione: si può scegliere tra il ricercare quanta più autonomia di giudizio possibile, magari attraverso la traduzione pratica delle generiche direttive dei superiori, ed evitare l'invasione di dirigenti e politici, o, al contrario, si può pensare che dalla cooperazione col management si possa ricavare non solo più fiducia ma anche più autonomia professionale, perché si è messi in grado di lavorare con maggiore serenità. Alla prima scelta può essere attribuita l'etichetta di autonomismo/non integrazione aziendale (Kornhauser 1962), alla seconda l'etichetta di cooperazionismo/integrazione aziendale. La strategia dell'autonomia tecnica è considerata la più adeguata per crescere professionalmente da parte dei 2/3 degli urbanisti regionali e provinciali, mentre gli urbanisti comunali preferiscono cooperare, infatti metà degli urbanisti che ritengono

migliore questa strategia lavorano al dipartimento comunale. Le donne più degli uomini preferiscono la cooperazione all'autonomia. Mediatori (8 su 13) e progettisti (8 su 12) sono più legati all'autonomia tecnica di quanto facciano gli istruttori; questi ultimi sono più accondiscendenti col management (propendono di più per un atteggiamento cooperativo). I funzionari e coloro che appartengono alle categorie economiche alte e basse sono più orientati all'autonomia, mentre chi non è funzionario e appartiene alle categorie intermedie, forse per provare l'ascesa nell'organizzazione, è più portato a cooperare col management. Un ruolo importante è giocato dall'estrazione sociale [qui tab. 25].

**Tabella 25**

| Estrazione sociale  |                 | Attività svolta |   | Strategia da adottare nei confronti del management |                   |        |
|---------------------|-----------------|-----------------|---|--|-------------------|--------|
|                     |                 |                 |   | cooperazione col management                        | autonomia tecnica | Totale |
| operaia             | Attività svolta | istruttore      | 2 | 4  | 6                 |        |
|                     |                 | mediatore       | 1 | 1  | 2                 |        |
|                     | Totale          |                 | 3 | 5  | 8                 |        |
| piccolo borghese    | Attività svolta | istruttore      | 2 | 4  | 6                 |        |
|                     |                 | mediatore       | 2 | 4  | 6                 |        |
|                     | Totale          | progettista     | 1 | 4  | 5                 |        |
| medio-alto borghese | Attività svolta | istruttore      | 3 | 0  | 3                 |        |
|                     |                 | mediatore       | 2 | 3  | 5                 |        |
|                     |                 | progettista     | 3 | 4  | 7                 |        |
|                     | Totale          |                 | 8 | 7  | 15                |        |

Gli urbanisti di origine piccolo borghese nel lavoro quotidiano contestano di più l'invadenza di dirigenti e politici nella sfera tecnica e credono più degli altri che vadano individuate nuove strade per ottenere una piena autonomia, a differenza di coloro che sono di estrazione sociale più alta. Infatti, tra i progettisti, soggetti più portati all'autonomia tecnica (8 su 12), quelli di origine medio-alto borghese si rivelano più accondiscendenti con i dirigenti. Allo stesso tempo, se è vero che gli istruttori sono tradizionalmente legati da un rapporto di fiducia consolidata con i dirigenti (la metà degli istruttori segue i parametri stabiliti dai dirigenti), va detto che comunque quelli che sono di origine piccolo borghese ed operaia sono più portati a ricercare una maggiore autonomia dal management. Sulla base dei dati ottenuti col questionario è possibile pervenire ad una nuova tipologia prendendo in considerazione contemporaneamente il tipo di parametri che gli urbanisti seguono e il tipo di strategia che ritengono migliore per migliorare la loro condizione di lavoro, soprattutto in termini di autonomia professionale esercitata [qui tab. 26].

Ad un primo tipo appartengono coloro che seguono i parametri stabiliti dai dirigenti e credono che la migliore strategia per accrescere la propria autonomia professionale sia la cooperazione con i superiori.

Questo atteggiamento è tipico dei burocrati e non a caso 3/4 degli urbanisti che rientrano in questo tipo sono controllori tradizionali. Per i soggetti del primo tipo si può parlare di piena integrazione nell'organizzazione.

Al secondo tipo appartengono coloro che credono nella cooperazione come strategia migliore per crescere professionalmente ma allo stesso tempo affermano di seguire parametri autonomi da quelli stabiliti dal management: è come se scegliessero un certo compromesso tra il seguire ciò che ritengono più fattibile (cooperare) e il ricercare un minimo di agibilità rispetto alle direttive imposte loro (seguire propri parametri). Solo 4 urbanisti ricadono in questo tipo.

Ad un terzo tipo appartengono coloro che pur seguendo i parametri dei dirigenti credono nell'autonomia professionale per crescere professionalmente. Costoro non mettono in discussione il fatto che siano i dirigenti a stabilire i parametri del loro lavoro, ma vogliono coniugare ciò con la strada dell'autonomia professionale. Del terzo tipo fanno parte, tra gli altri, 4 dei 5 controllori innovatori.

**Tabella 26**

|                       |                             | Integrazione aziendale |                               |                                   | Totale |                  |
|-----------------------|-----------------------------|------------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------|------------------|
|                       |                             | piena integrazione     | semi-integrazione (accettata) | semi-integrazione (non accettata) |        | non integrazione |
| Profilo professionale | controllore tradizionale    | 8                      | 3                             | 8                                 | 4      | 23               |
|                       | controllore innovatore      | 1                      | 0                             | 4                                 | 0      | 5                |
|                       | lavoratore della conoscenza | 3                      | 1                             | 3                                 | 5      | 12               |
| Totale                |                             | 12                     | 4                             | 15                                | 9      | 40               |

Per i soggetti del secondo e del terzo tipo si può parlare di semi-integrazione aziendale. In un caso si può parlare di maggiore accettazione dell'organizzazione aziendale ed in una cooperazione strumentale, nell'altro il gap tra agire pratico e strategia ritenuta più adeguata per crescere professionalmente sembra portatrice di una nuova cultura organizzativa, consistente in una cooperazione attiva con i dirigenti in cambio di una maggiore autonomia professionale. Dunque nel primo gruppo la cooperazione è passiva, nel secondo è strumentale (e poco differente da quella del primo gruppo), nel terzo è attiva e propositiva.

Infine al quarto tipo appartengono coloro che, oltre a seguire parametri autonomi da quelli stabiliti dal management, credono che la strada per crescere professionalmente consista nel perseguire l'autonomia professionale. A questo tipo appartengono solo 9 urbanisti, di cui 5 sono lavoratori della conoscenza. Si può parlare di non integrazione aziendale.

Questa tipologia, basata su due soli indicatori, risulta un po' scarna e richiede un approfondimento su quali siano le logiche d'azione dei soggetti.

A questo punto è più opportuno analizzare quanto è emerso dai racconti di vita: dalle interviste il nesso tra situazione di lavoro e logica d'azione si mostra più nitidamente, ed il professionalismo degli urbanisti può essere indagato come un unico fenomeno senza più distinguere tra elemento soggettivo ed elemento oggettivo, tra fatti e rappresentazioni.

#### 4. Itinerari sociali e costruzione del progetto professionale

Come visto, architetti ed ingegneri impiegati negli uffici pubblici di urbanistica si suddividono in istruttori, mediatori e progettisti. In un secondo momento, si è provato a ri-classificare gli urbanisti a seconda del loro grado di coinvolgimento nella pianificazione in controllori tradizionali, controllori innovatori e lavoratori della conoscenza. Si è fatta distinzione tra addetti al controllo amministrativo e tra soggetti che col loro lavoro immettono il proprio sapere esperto nella produzione di piani, progetti, analisi territoriali [par. 2.4., cap. 4].

Infatti all'interno di quello che può essere definito lavoro tecnico-amministrativo sono individuabili due poli opposti lungo lo stesso continuum. Da una parte il controllo, dall'altra la progettazione, con le attività di mediazione e negoziazione che si pongono in una posizione intermedia.

Sono quindi individuabili tre differenti situazioni di lavoro, ognuna prodotta da una particolare relazione tra percorso formativo e tipo di lavoro svolto nel contesto organizzativo. Tale situazione si caratterizza per una determinata relazione tra base cognitiva impiegata e autonomia professionale esercitata.

La situazione di lavoro porta i soggetti che la condividono ad una specifica definizione di se stessi e della realtà organizzativa. Tale definizione non è però estemporanea ma è frutto di un percorso che il soggetto ha iniziato altrove e che per il momento si situa all'interno del contesto organizzativo di un ufficio pubblico di urbanistica. Il soggetto forgia la propria identità professionale, una costruzione situata e mai compiuta in modo definitivo, lungo un percorso iniziato altrove e ridefinito in itinere. L'identità è il prodotto dei processi di identificazione e di individualizzazione rispetto agli altri (Sciolla 2003) sulla base di un'interpretazione retrospettiva di se stessi: essa può dunque essere compresa alla luce dei percorsi formativi e professionali individuati in precedenza [par. 3, capitolo quarto] sulla base dei racconti dei soggetti. Il nesso tra situazione di lavoro e logica d'azione è dunque rinvenibile in questo percorso, che assume lo statuto di vero e proprio itinerario sociale dei soggetti.

Questo itinerario rende conto della relazione tra pratiche e contesto sociale e costituisce uno di quelli che Bertaux (1999, p. 9) definisce "*meccanismi e processi attraverso i quali i soggetti si sono venuti a trovare in quella situazione ed il modo in cui si sforzano di gestirla*". È possibile così individuare differenti itinerari socio-professionali che si legano alle diverse situazioni di lavoro.

Un primo itinerario riguarda quei giovani architetti che dopo un percorso formativo di tipo post-industriale [par. 3.1., capitolo quarto] sono stati impiegati, dalla Provincia o dal Comune, come progettisti. Questi soggetti sono caratterizzati da una formazione lunga, talvolta eterogenea, e soprattutto in itinere: l'aggiornamento delle loro conoscenze e competenze è continuo e si basa sull'innovazione del sapere acquisito in precedenza. Per questo si può parlare di *knowing* e di applicazione non rigida di tecniche pre-confezionate.

Nel loro percorso formativo essi sono stati socializzati alla riforma amministrativa e ai principi del consumerismo e managerialismo contenuti in essa. Hanno una socializzazione al lavoro forte: è il lavoro vivo, creativo, il saper fare, ad essere fonte di identificazione sociale e professionale, e non lo status, l'organizzazione, l'istruzione formale. La base cognitiva è intesa come prodotto in continua evoluzione che deve saper interagire con molteplici saperi del sociale, senza cadere nel generalismo politico o manageriale, né nello specialismo eccessivo che ridurrebbe la conoscenza a mera

tecnica da applicare. Essi credono che nel proprio lavoro sia centrale l'ascolto dei cittadini, per poi analizzare i bisogni sociali che solo i politici tradurranno in azioni concrete.

Ora, quando questa immissione di conoscenza nell'agire amministrativo risulta concreta e utile allora essi si sentono dei tecnici possessori di sapere esperto, in caso contrario si sentono solo produttori di documenti inutili. I progettisti così si muovono tra la ricerca continua della valorizzazione della propria base cognitiva, per competere con dirigenti e politici al fine di incidere concretamente nella pianificazione territoriale ed urbanistica, e il riconvertire le loro pratiche ed identità in quella di lavoratori subordinati orientati però al "buon andamento dell'amministrazione":

*Mi sento un impiegato (ride). Sì, devo dirti la verità, sì...perché è solo...sì, spesso impiegato, a volte un funzionario, quando sei ...in qualche modo prendi qualche decisione in più.*

(Cek, progettista comunale – intervista n. 5)

*Appunto, non sono io che lo decido! E non è che ce l'ho io, ce l'ha la politica // Senti, io non lo so...credo che il ruolo di un funzionario, cioè di un impiegato pubblico in genere sia quello del buon andamento dell'amministrazione, cioè della legalità fondamentalmente!*

(Iva, progettista provinciale – intervista n. 14)

I progettisti più degli altri si sentono "impiegati", "lavoratori subordinati". Paradossalmente sono proprio le figure che comunque svolgono il lavoro più ricco e coerente con la propria formazione a ritenersi dei "semplici impiegati".

È come se costoro, avendo avuto l'opportunità di essere più vicini ai livelli decisionali, data la natura del loro lavoro, avessero scoperto ed esperito direttamente quella che nella realtà altro non è che la condizione di lavoratori subordinati. Nulla esclude che in questi soggetti l'identità socio-professionale sia caratterizzata dalla compresenza dell'essere/sentirsi professionisti, perché esperti e socializzati ad un mestiere, e il sentirsi subordinati:

*Mi sento un architetto. A dire il vero mi sento un architetto, veramente soprattutto (sorride). Tecnico è una figura che comprende architetti, ingegneri.*

(Jil, progettista comunale – intervista n. 6)

*Questa è una cosa [definirsi] che mi risulta difficile ogni volta spesso mi capita di compilare modelli dove sta scritto professione...no?... la cosa più semplice è scrivere impiegato, però non...a volte scrivo architetto.*

(Mik, progettista comunale – intervista n. 16)

La compresenza di *expertise tecnica* e subordinazione dà vita ad una logica d'azione focalizzata sul potenziamento della base cognitiva per accrescere l'autonomia professionale, e non sull'organizzazione di un gruppo di pressione finalizzato all'autocontrollo su uno specifico ambito giurisdizionale, come invece avviene per le professioni liberali (Speranza 1991).

Il modo in cui i dirigenti impiegano il sapere esperto dei progettisti produce un ripudio del managerialismo. Infatti, il managerialismo, insito nella stessa riforma amministrativa, promette la valorizzazione delle competenze e del sapere incentivando i soggetti alla flessibilità anche cognitiva in nome dell'efficienza e dell'efficacia dell'agire amministrativo. I soggetti ad esso socializzati, come è il caso dei giovani progettisti, chiedono ora, in cambio dei loro sforzi, un'effettiva valorizzazione del loro

saper fare e saper essere in termini di partecipazione effettiva alla pianificazione e di crescita professionale.

Al contrario, la discrezionalità dei dirigenti e dei politici nello scegliere modalità ed aspetti da prendere in considerazione rispetto a quanto “diagnosticato”, proposto, analizzato dai progettisti può minacciare la base cognitiva di questi ultimi, finendo per ridurre il raggio d’azione del loro lavoro: è come se il managerialismo tradisse ciò che promette (evidentemente) solo in chiave strumentale. Questi soggetti, ridefiniti lavoratori della conoscenza, non hanno ancora individuato una precisa strategia professionale, né fanno propria quella adottata dalle professioni classiche, in quanto rifiutano o non ritengono attuabile nel nuovo contesto organizzativo la ricerca di monopoli professionali.

L’alternativa al professionalismo classico è così incompiuta, e sembra basarsi su una mediazione tra le tre logiche d’azione, ed in particolare tra la logica del consumerismo e quella del professionalismo. Il professionalismo classico è così criticato. In questo caso, perciò, l’identità si lega ad un sistema simbolico ancora non ben definito, che va alla ricerca di un nuovo statuto professionale, incentrato sulla richiesta di una reale valorizzazione da parte dei decisori del sapere esperto. Tutto ciò richiederebbe a sua volta quell’autonomia strategica<sup>21</sup> in buona parte negata.

Nei lavoratori della conoscenza la visione professionale consiste nel valorizzare il proprio sapere attraverso conoscenze multidisciplinari e nel richiedere una reale autonomia, che però non sia più basata sulla chiusura tra le professioni:

*Ehm. C’è sicuramente bisogno di – ehm tenere le fila delle varie competenze, nel senso che bisogna riconoscere ad ogni disciplina la propria competenza, e quindi non puoi sapere tutto, però allo stesso tempo devi saper...ecco, più che altro dialogare, quindi saper dialogare con lo storico, col tecnico...cioè non è necessario...però questo te lo dico come, come, come considerazioni generali, anche forse indipendentemente dal lavoro che faccio...credo che valgono in assoluto.*

(Cek, progettista comunale – intervista n. 5)

*Guarda, secondo me bisogna avere una visione di insieme che è di tipo teorico che ti dà anche la capacità di ragionare su certi processi, su delle cose, però poi, diciamo, specializzarsi in un particolare settore pure mi sembra interessante. Ora, io, per esempio, devo fare pure un corso sulla valutazione strategica perché le nuove norme richiedono che anche il Piano Territoriale sia oggetto di valutazione ambientale.*

(Iva, progettista provinciale – intervista n. 14)

Questi soggetti credono nella professionalità del proprio lavoro e si fanno sostenitori di una maggiore apertura delle amministrazioni nei confronti dei cittadini/utenti, anche se in parte l’idea di una traduzione dei bisogni dall’alto attraverso il sapere esperto dei professionisti non viene bandita, ma solo stemperata:

*Pianificare oggi? Pianificare oggi significa tenere conto delle esigenze sociali, insomma, della popolazione, sfruttando il più possibile gli strumenti di formazione che abbiamo, che ci siamo...che ci siamo dati, che ci continuiamo a dare. //*

(Jil, progettista comunale – intervista n. 6)

Va sottolineata ancora una volta la relazione dialettica tra l’autonomia professionale, necessaria a gestire una base cognitiva sempre più ricca, e un contesto organizzativo che non rende praticabile il ricorso tradizionale ai monopoli cognitivi, impedendo così la

---

<sup>21</sup> Cfr. nota 6 del capitolo quarto.

possibilità di un reale auto-controllo del lavoro da parte di queste nuove figure professionali.

I parametri seguiti dai soggetti sono in buona parte autonomi, però non è detto che la direzione del sapere impiegato e prodotto sia quella voluta da queste figure professionali:

*Sicuramente c'è questo gap...però non si può semplicemente dire che finisce su carta, cioè che abbiamo prodotto delle carte inutili. Questo non si può dire! Ma semplicemente voglio dire che innanzitutto l'urbanista fornisce le ipotesi che poi debbono essere scelte dall'amministrazione e quindi non tutte verranno scelte, non tutte verranno portate avanti. Quindi non dico come il rappresentante che bussa a cento porte per vendere il prodotto, però si elaborano diverse soluzioni di cui solo qualcuna nella realtà giunge a completa conclusione.*

(Mik, progettista comunale – intervista n. 16)

*Questo poi è il discorso principe (ride)...allora sostanzialmente il mio lavoro sarebbe finalizzato, diciamo, alla fine di tutto il percorso, a fornire, diciamo...va al servizio dei cittadini, diciamo...alla fine di tutto il percorso. Quella che è la mia sensazione personale è che io non vedo la fine del mio lavoro, cioè che io lavoro, faccio studi sul territorio, compio analisi, che ne so, interseco dati provenienti da fonti diverse, produco mappe che rappresentano un determinato sguardo sul territorio, però poi sostanzialmente non so dove va a finire tutto questo lavoro. Ed infatti poi questa è la cosa centrale, cioè il non vedere il prodotto finito del proprio lavoro...*

(Alba, progettista provinciale – intervista n. 3)

Questa logica d'azione può essere definita professionalismo critico o ricercato, perché orientata alla ricerca di un'autonomia professionale diversa da quella rivendicata dal professionalismo classico basato sulla chiusura dei saperi.

Così meccanismi di chiusura come quelli operati dall'ordine professionale sono ritenuti obsoleti e non adatti rispetto al nuovo contesto organizzativo. L'iscrizione all'Ordine è solo strumentale, cioè è intesa come possibile via di fuga dall'amministrazione nel caso in cui il progetto di divenire professionisti nell'organizzazione dovesse fallire a causa del neomanagerialismo pubblico:

*Nella mia attività quotidiana l'Ordine vale zero. Cioè sono iscritta per affetto (ride). Per mantenere viva la possibilità di fuga eventuale in futuro [per svolgere la libera professione, anche part-time, in futuro], per non perdere i contatti con questo tipo di strutture, perché non si sa mai, perché mi dispiacerebbe non iscrivermi.*

(Alba, progettista provinciale – intervista n. 3)

*Uhm...l'Ordine ehm – per l'utilizzo che ne faccio io come funzionario pubblico, come architetto che lavora in un ente pubblico ehm – no, secondo me, non è necessario. È un obbligo ehm o meglio potrei anche non iscrivermi...non iscrivermi più all'Ordine...non è obbligatorio, però ehm – continuo a mantenere l'iscrizione all'Ordine perché in un futuro lontano non è detto uno non possa pensare di fare attività professionale al di fuori dell'ente pubblico, da privato e – a quel punto...l'anzianità di servizio, di iscrizione all'Ordine degli Architetti è importante.*

(Jil, progettista comunale – intervista n. 6)

*Eh, sono iscritto perché...boh! Forse c'è anche una sorta di edonismo nell'aver il timbro, nel mettere la firma, ma non lo so, probabilmente...ma anche perché potrebbe capitare nella vita l'opportunità di avere bisogno di questa cosa. Ehm – non lo so! (ride)*

(Mik, progettista comunale – intervista n. 16)

In sintesi, questi soggetti sono stati ridefiniti lavoratori della conoscenza per il ruolo centrale che la conoscenza gioca nella loro situazione lavorativa concreta così come

nella strategia che essi adottano per far fronte all'innovazione tecnologica ed organizzativa.

La relazione dialettica tra dirigenti portatori della visione del managerialismo e urbanisti portatori di una nuova visione del professionalismo si evince anche dai dati quantitativi ed in particolare per i progettisti, ed in parte i mediatori, degli uffici provinciali<sup>22</sup>.

La standardizzazione del lavoro, sia attraverso l'esternalizzazione del lavoro di progettazione ai consulenti sia attraverso la riduzione delle attività a mero controllo amministrativo di quanto pianificato da altri, riguarda maggiormente quei giovani architetti che alla fine non vedono impiegato quanto appreso nel loro percorso formativo, che è sempre di tipo post-industriale.

In questo gruppo rientra buona parte dei giovani istruttori e mediatori, e rischiano di scivolarvi alcuni progettisti limitati nei loro compiti.

Tutti questi soggetti, addetti all'istruttoria e talvolta all'attività di contabilità ed immissione di dati, sono stati definiti controllori innovatori.

Essi si identificano come i soggetti del primo gruppo nel mestiere piuttosto che nell'organizzazione. Tuttavia non si contrappongono ai dirigenti ed ai politici, bensì distinguono i funzionari innovatori dell'agire amministrativo, tra i quali si collocano, dai funzionari legati all'habitus del burocrate tradizionale.

Questa specifica identificazione deriva dalla loro situazione di lavoro, in parte separata dalla progettazione vera e propria e maggiormente minacciata dalla standardizzazione burocratica. Dinanzi alla parcellizzazione dei compiti credono maggiormente nella specializzazione aperta, ossia in una nuova organizzazione del lavoro dove differenti esperti lavorino in gruppo e fungano da strumenti delle decisioni dei dirigenti. Il sapere generalista di dirigenti e politici è considerato prioritario rispetto al sapere dei singoli tecnici:

*Perché non dovrebbe essere così? Non vedo perché le mie dovrebbero prevalere come opinioni di tecnico. Non è mia la città, non è mio il territorio...non devono assolutamente prevalere! C'è un livello politico che è rappresentante di tutti i cittadini, gli altri, non l'impresa... e che dovrebbe gestire le esigenze del cittadino... ma non è il tecnico.// Io necessariamente mi sono sviluppata più verso il sapere settoriale. Eh, non ho una ricetta per gli altri. Il libero professionista deve cercare il lavoro e poi deve farsi pagare. Solo una piccola parte del suo tempo la deve impiegare a lavorare. Qui il lavoro arriva comunque ed ovviamente ti pagano lo stesso...cioè un professionista anomalo ma che può dedicare il cento per cento, tranne quel poco che abbiamo detto per l'organizzazione interna, per lavorare.*

(Tina, progettista comunale – intervista n. 7)

*Condivido le direttive che sono state interessate dal Piano, per cui mi trovo a verificare la conformità di progetti rispetto ad una linea [...] che condivido, per cui non ho problemi di coscienza, tra virgolette (ride) // Io penso che dipende dal ruolo. Il coordinatore immagino debba avere conoscenze su tutto, diciamo, perché deve necessariamente, appunto, coordinare, per cui deve ampliare il suo campo, non specializzarsi...certo, deve avere una conoscenza approfondita ehm del suo campo, però deve anche spaziare su altri campi come la valutazione economica, la fattibilità dei Piani...in altri campi che magari non tutti, poi, gli architetti, conoscono, poi in particolare... mentre per un consulente magari è molto importante specializzarsi in un campo perché può dare un apporto proprio specialistico col suo taglio di lavoro - dipende un po' dal ruolo che svolgi nel gruppo, alla fine. // Beh, la definizione di professionista è legata per lo più al libero professionista nel senso di molta autonomia, per cui...c'è un aspetto*

---

<sup>22</sup> Va ribadito che in questi uffici i dipendenti sono i più critici nei confronti della riforma amministrativa pur essendo più soddisfatti, rispetto agli urbanisti degli uffici regionali e comunali, dei contenuti professionali del loro lavoro. Su 15 urbanisti vi sono ben 7 progettisti e 3 mediatori. Sulla classificazione dei casi per profilo professionale si rinvia all'appendice metodologica.

*professionale sicuramente, però il mio è un lavoro più tecnico, inserito in un'organizzazione per cui... //Mah, dipendente ha un taglio molto passivo...forse più tecnico alla fine...è un lavoro che comunque richiede una specializzazione in un campo, comunque non... non penso che lo possa fare una persona che magari non aveva fatto un percorso di studi simile oppure...*

(Sel, istruttrice comunale – intervista n. 4)

La separatezza del loro lavoro dai fini della progettazione insieme alla maggiore parcellizzazione dei compiti fa sì che queste figure credano in una precisa separazione tra mezzi e fini, tra tecnici e politici.

Allo stesso tempo essi non si percepiscono come gruppo separato dai dirigenti e sono orientati alla piena collaborazione con questi ultimi.

Secondo questa visione non sono i politici, ed i dirigenti, a chiedere ai tecnici cosa fare per realizzare un certo intervento urbanistico ma sono i tecnici a fornire gli strumenti per realizzare ciò che i politici vogliono fare. La differenza è sottile ma sostanziale.

Il modello della razionalità tecnica presente in questa visione della professione fa dire a questi soggetti di essere dei tecnici, o forse di voler essere dei tecnici, in modo da distinguersi dagli impiegati d'ordine.

L'urbanista pubblico è così considerato un tecnico dell'amministrazione pubblica, alla stregua dei tecnici d'organizzazione di cui parla Brint (1994). I controllori innovatori vorrebbero lavorare alla progettazione, perché credono che questa sia la migliore strada per acquisire maggiore autonomia e impiegare più adeguatamente il sapere posseduto. Essi aspirano cioè alla situazione di lavoro dei progettisti, dai quali divergono radicalmente in termini di logica d'azione:

*Tu vuoi farmi dire praticamente...eh no! (tono della voce alta)...Perché praticamente vedo che stai insistendo molto su questo aspetto! E' una prassi consolidata quella di utilizzare consulenti esterni! A me farebbe piacere (il tono della voce torna ad essere normale) avere un ruolo più sostanzioso nella progettazione ma non è una scelta che posso prendere io. Certo mi farebbe piacere. + Anche la legge sostiene l'incremento della progettualità interna ma poi di fatto...*

(Pal, istruttore provinciale – intervista n. 10)

I controllori innovatori vogliono mettere in pratica quella base cognitiva acquisita con una formazione di lungo periodo, per soddisfare le aspettative professionali alle quali sono stati socializzati. Questi soggetti si ritrovano nella situazione di lavoro dove più è evidente l'ambiguità dell'innovazione amministrativa.

Il loro progetto professionale è bloccato, così costoro confliggono con quanti, colleghi e dirigenti, riproducono con le loro pratiche l'agire amministrativo tradizionale. Per questo sono fautori di una radicale e reale innovazione della pubblica amministrazione. Sono critici col mutamento avvenuto perché ritenuto solo sulla carta, o comunque incompiuto. Nel managerialismo si scorge il modo per professionalizzare l'agire amministrativo ed il lavoro dei tecnici impiegati nell'amministrazione pubblica<sup>23</sup>.

Queste figure dunque restano socializzate ai principi del managerialismo e del consumerismo, ma criticano il modo in cui essi sono stati tradotti nell'organizzazione

---

<sup>23</sup> Gli urbanisti più giovani, assunti con la formula del corso/concorso pubblico, sono fautori dell'innovazione amministrativa. Questi soggetti, soprattutto i controllori innovatori, sottolineano in modo particolare l'esistenza dell'associazione RIPAM. Ad essa sono iscritti tutti quei giovani urbanisti assunti da Comune e Provincia negli ultimi anni attraverso l'omonimo progetto gestito dal Fornez [cfr. nota 7, capitolo quarto]. Attraverso questa associazione si punta alla professionalizzazione dei dipendenti pubblici.

reale. I controllori innovatori dunque non riescono ad elaborare una visione e logica d'azione davvero alternativa a quella veicolata dal management, restando "intrappolati" nella stessa definizione della realtà veicolata dai dirigenti. La logica d'azione di questi soggetti può essere definita managerialismo critico.

La piena standardizzazione del lavoro riguarda gli istruttori e buona parte dei mediatori rientranti nel gruppo dei controllori tradizionali.

Tra i mediatori, infatti, solo alcuni sono riusciti a guadagnare nuovi margini di azione in termini di capacità relazionali e di innalzamento di contenuti del lavoro, attraverso l'attività di negoziazione tra l'ente a cui appartengono e gli altri soggetti coinvolti in uno specifico progetto urbanistico. In tal caso la loro situazione di lavoro si avvicina a quella dei lavoratori della conoscenza, pur non condividendone lo stesso percorso formativo.

Al contrario la maggior parte dei mediatori e degli istruttori risulta vivere quella che è la situazione tipica del burocrate pubblico: il lavoro è parcellizzato, ha bassi contenuti cognitivi e presenta un'autonomia decisionale assai limitata.

Essi non pianificano ma controllano e applicano norme. La standardizzazione e la parcellizzazione dei compiti sono talmente elevate che la loro attività costituisce una minima parte della più ampia funzione istituzionale della pianificazione urbanistica e territoriale. Di qui la totale assenza della visione di insieme della pianificazione, delle sue finalità e dei processi decisionali.

Questi soggetti si sentono dipendenti pubblici a tutti gli effetti e non si distinguono dai loro decisori, nei quali si identificano, anche quando contestano l'agire del singolo capo ufficio.

La loro identità professionale è costruita attraverso l'identificazione nei dirigenti e l'individualizzazione dai livelli gerarchici inferiori, al contrario dei lavoratori della conoscenza che invece compiono un'operazione di individualizzazione dai dirigenti in nome dell'autonomia tecnico-professionale. L'identità professionale è marginale e debole, cioè basata sulla difesa del passato e sul ricercare, attraverso la specializzazione, margini d'azione che evitino la subordinazione completa.

A conferma di ciò i dati quantitativi mostrano che ben i 2/3 dei controllori tradizionali seguono nel loro lavoro i parametri stabiliti, in maniera più o meno unilaterale, dai dirigenti [qui tab. 27].

**Tabella 27**

|                       |                             | Parametri seguiti                 |          |       | Totale |
|-----------------------|-----------------------------|-----------------------------------|----------|-------|--------|
|                       |                             | quelli stabiliti con la dirigenza | autonomi | altro |        |
| Profilo professionale | controllore tradizionale    | 14                                | 7        | 2     | 23     |
|                       | controllore innovatore      | 4                                 | 0        | 1     | 5      |
|                       | lavoratore della conoscenza | 6                                 | 6        | 0     | 12     |
| Totale                |                             | 24                                | 13       | 3     | 40     |

Costoro, come detto, possono condividere o avversare la razionalizzazione amministrativa, che per quanto li riguarda incide più sulla dimensione dell'autonomia/controllo che sui contenuti del lavoro.

A questo proposito si può sostenere che a seconda delle relazioni sociali contenute nella situazione di lavoro, l'identità professionale può essere difensiva o offensiva (Touraine 1975, 1993). Nel caso degli istruttori, e in particolare di coloro che sono stati definiti controllori tradizionali, si assiste ad una mera e debole resistenza al cambiamento consistente nel chiudersi in un sistema simbolico non adeguato a leggere il mutamento in atto nell'amministrazione pubblica. Si producono delle identità sospese, incapaci di affrontare il mutamento (Farinella 2005). I controllori tradizionali si limitano ad evitare la marginalizzazione attraverso l'integrazione organizzativa. Tale integrazione consiste nella cooperazione con i dirigenti e nello svolgimento meccanico del ruolo che l'organizzazione attribuisce loro. Coloro che svolgono attività di istruttoria – ed in particolare tra questi i più anziani, a loro volta interessati a mantenere i tradizionali monopoli/posizioni di rendita acquisiti nell'amministrazione – si fanno sostenitori della vecchia ideologia della separazione tra saperi e danno una particolare importanza alla funzione di controllo pubblico come meccanismo di regolazione sociale. Questi soggetti non si definiscono urbanisti, non riconoscendo uno statuto autonomo a questa professione:

*Cioè mi manca qualcosa che non fa parte della mia professione, perché, forse, probabilmente l'aspetto ambientale più o meno uno lo mastica, l'aspetto legato ai vincoli della Sovrintendenza uno lo mastica, allora più o meno uno sa come si muoveranno questi, non so se mi spiego, anche se poi loro danno delle condizioni precise legate alla loro professionalità, mi manca invece qualcosa di più che va oltre, che però vedo che interferisce sempre di più. Cioè proprio l'aspetto legale, ed infatti non a caso nelle nostre riunioni c'è il rappresentante legale oppure i proponenti di alcuni piani portano il loro legale, perché è importante la figura del legale. A me, forse, manca di capire più sotto quell'aspetto, per capire meglio come procedere...almeno a me personalmente. Non so se è generalistico questo discorso o più di settore, però, come dire, mi sembra che a me manchi questo!...vabbè mi manca tanto, anche rispetto (ride) all'urbanistica...// Sì...però non esiste la figura dell'urbanista e secondo me non è facile, come dire...le sfaccettature dell'urbanista possono essere tante, però secondo me non esiste.*

(Fil, istruttrice comunale – intervista n. 8)

Di qui il ricorso alla tradizionale tecnologia giuridica, tipica della burocrazia italiana (Ferraresi 1980; Mortara 1990), piuttosto che all'utilizzo intensivo delle nuove tecnologie informatiche, che comportano una più profonda integrazione dei diversi saperi richiesti dalla pianificazione urbanistica e territoriale. La logica d'azione dei controllori tradizionali è dunque basata sulla passività, e al di là della contestazione della riforma amministrativa si può parlare di managerialismo passivo o accettato. Esso rimanda alla visione tradizionale del funzionario pubblico come garante della neutralità dell'agire amministrativo, fermo osservatore delle norme e delle procedure, e servitore dello Stato (Mayntz 1982) che legittima ed esegue quanto stabilito dai dirigenti, considerati possessori di un sapere generalista superiore, ossia di quella visione di insieme dei problemi collettivi che i singoli tecnici non posseggono:

*No, ho sempre evitato proprio perché essendo un dipendente...quindi cerco di evitare di iscrivermi ad associazioni per evitare qualsiasi etichetta, in modo da non poter poi essere tacciato nella visura di qualche progetto...sia adesso che nel passato...anche negli altri servizi...di poter dire "favorisci o meno una determinata cosa". // Allora è meglio tenersi al di fuori [...] degli scontri con la dirigenza...che qualcuno potrebbe dire "tu favorisci me" o "non favorisci me perché sei iscritto" o "sei vicino a..."*

(Bill, istruttore regionale – intervista n. 13)

*Mi sento più un tecnico che un funzionario. No, non è che siamo ancora così. E' un processo in evoluzione. – Siamo funzionari che vorrebbero essere tecnici, diciamo così. // All'Ordine sono iscritti dei*

*dipendenti pubblici ed anche dei liberi professionisti. Il fine è quello di razionalizzare l'attività professionale negli enti pubblici e nella libera professione.*

(Leo, istruttore regionale – intervista n. 9)

*Ah, se devo fare una previsione, per come sta andando l'andazzo, tutto è tranne che pubblico. No, io sono un realista, mi vedo come un funzionario/tecnico // e perché non lo faccio...non faccio specificamente l'ingegnere, anche se l'aspetto delle nostre professioni...c'è anche un aspetto tecnico/giuridico, relativo alla normativa, però, diciamo, non è la concretezza del nostro lavoro. Eppoi c'è il problema di rappresentanza dell'amministrazione, essenzialmente// Comunque l'Ordine è una tutela di una identità, io la vedo così.*

(Bob, istruttore regionale – intervista n. 11)

L'accettazione passiva del managerialismo, al di là del grado di cooperazione col singolo dirigente e del grado di frustrazione per il lavoro svolto, si lega al progetto professionale di divenire tecnici, cioè funzionari specializzati, distinti dal mondo degli impiegati d'ordine che non hanno esperito quel percorso formativo tradizionale tipico dei professionisti poi entrati nella pubblica amministrazione: lo scivolamento verso il basso viene arginato attraverso la cooperazione e lo scambio fiducia/sicurezza con i superiori. Allo stesso tempo i controllori tradizionali si vogliono distinguere dagli altri impiegati e per questo difendono l'Ordine che svolge una funzione di "razionalizzazione" e di "identificazione", cioè di separazione e divisione gerarchica tra le professioni qualificate e quelle non qualificate. I controllori tradizionali si definiscono funzionari ma sperano di divenire dei tecnici, ossia dei soggetti specializzati e perciò utili e preziosi all'amministrazione.

Dai racconti di vita sono quindi emersi questi differenti itinerari sociali che si intrecciano con le diverse situazioni di lavoro [qui tab. 28].

**Tabella 28**  
**Situazione di lavoro ed itinerario sociale**

| <b>Profilo professionale</b>                      | <b>Percorso formativo e professionale (passato)</b> | <b>Logica d'azione (presente)</b>  | <b>Identità (presente)</b> | <b>Strategia (presente)</b> | <b>Progetto professionale (futuro)</b> |
|---|---|------------------------------------|----------------------------|-----------------------------|--|
| Istruttori o mediatori (controllori tradizionali) | Formazione industriale                              | Managerialismo accettato (passivo) | Funzionari                 | Specializzazione            | Tecnici (impiegati specializzati)      |
| Alcuni mediatori (lavoratori della conoscenza)    | Formazione industriale                              | Professionalismo critico           | Esperti ma subordinati     | Multidisciplinarietà        | Nuovi professionisti                   |
| Istruttori o mediatori (controllori innovatori)   | Formazione post-industriale                         | Managerialismo Critico (attivo)    | Tecnici                    | Specializzazione aperta     | Tecnici di organizzazione              |
| Progettisti (lavoratori della conoscenza)         | Formazione post-industriale                         | Professionalismo critico           | Esperti ma subordinati     | Multidisciplinarietà        | Nuovi professionisti                   |

Da questi itinerari è possibile notare come l'innovazione dei modelli organizzativi e delle tecnologie impiegate negli uffici di urbanistica dia vita ad un processo che mette in crisi e non dà spazio al professionalismo classico inteso come principio di autocontrollo del lavoro da parte dei gruppi professionali.

## **5. Conclusioni: crisi del professionalismo e nuove identità socio-professionali**

Sulla base di quanto affermato si evince dunque la contrapposizione tra la dimensione burocratica del controllo amministrativo e la dimensione tecnica della progettazione.

Gli urbanisti la cui situazione di lavoro si caratterizza per la predominanza della prima dimensione, quando criticano la riforma amministrativa, lo fanno solo rispetto a dimensioni esterne al lavoro. Costoro sono socializzati ad una visione tradizionale e parziale del professionalismo: danno importanza all'autonomia ma non alla crescita della base cognitiva. Non hanno mai fatto proprio l'ethos del professionalismo classico, né lo contrastano, né credono che appartenga loro. La loro identità è quella del burocrate tradizionale. In ogni caso, sono meno critici nei confronti della riforma amministrativa, e quando lo sono non propongono una visione alternativa: si può parlare di accettazione passiva del nuovo managerialismo pubblico, sebbene in alcuni casi l'accettazione avvenga con frustrazione, e talvolta dia vita a limitate forme di resistenza consistenti nel "rifiutarsi di svolgere una pratica".

Al contrario, coloro che svolgono un lavoro dove la dimensione tecnica non viene fagocitata da quella burocratica esprimono una valutazione più complessa e critica del mutamento: l'autonomia professionale e la valorizzazione della base cognitiva vengono ritenute due dimensioni che si nutrono l'una dell'altra. Per questo tipo di urbanisti si può parlare di risposta alternativa sia alla visione del managerialismo sia a quella del professionalismo classico: si può parlare di professionalismo critico.

Infine, emerge un terzo tipo di atteggiamento, presente in quegli urbanisti per i quali esiste una forte discrepanza tra quanto appreso e quanto applicato. Costoro vivono una situazione di lavoro in cui il proprio sapere esperto viene svuotato in attività più ripetitive e meno legate alle conoscenze di urbanistica. Come risposta a questa situazione, che impedisce la realizzazione professionale, si sviluppa una logica d'azione definibile managerialismo critico o attivo, consistente nella ricerca di una radicale trasformazione dell'amministrazione seguendo però proprio quei principi della retorica manageriale che guidano la riforma amministrativa.

Tirando le fila, negli uffici indagati si registra la persistenza di quel ceto burocratico di "sotto-professionisti" che non riesce a far fronte alla nuova razionalizzazione.

Questo fenomeno accomuna tanto i dipendenti più anziani, definiti controllori tradizionali, quanto quei giovani urbanisti addetti all'istruttoria e ridefiniti controllori innovatori per il loro tentativo di riformare l'agire amministrativo. La strategia adottata per entrambe le figure individuate è quella di una continua rincorsa alla specializzazione, che non fa altro che frammentare ulteriormente il lavoro dei burocrati ad opera di quel "demiurgo manageriale" di cui parlava mezzo secolo fa Wright Mills (1966).

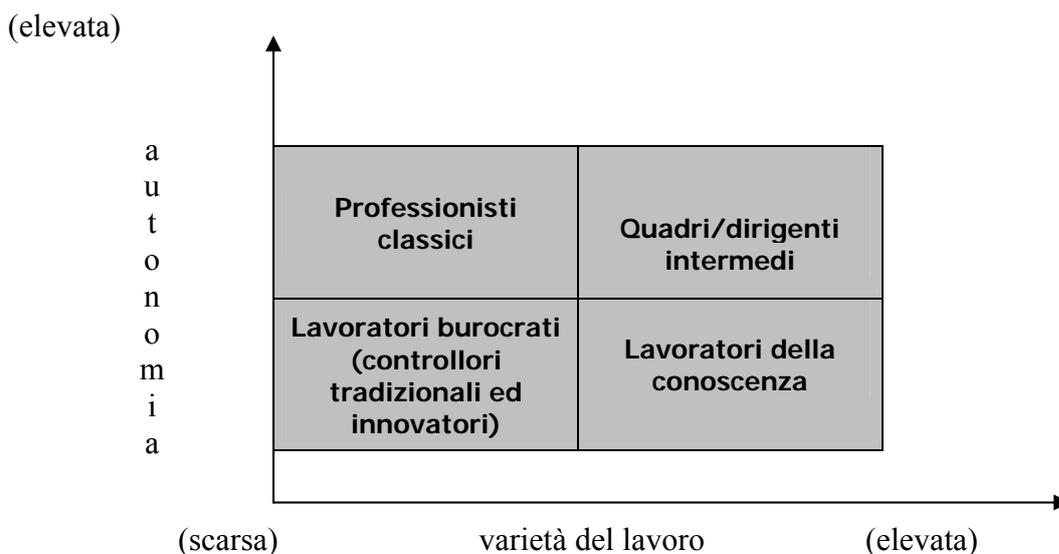
Allo stesso tempo emerge una minoranza di nuovi professionisti che fondano il proprio lavoro su una base cognitiva aperta. Essa è il prodotto di un sapere sempre aggiornato e ridefinito (*knowing*), frutto della rottura dei confini giurisdizionali (Abbott 1988). In questo caso professionalizzazione e de-professionalizzazione sono

compresenti, e si sviluppa una relazione dialettica tra il progetto di crescita professionale dei lavoratori della conoscenza ed i tentativi di controllo dell'organizzazione. Quest'ultima infatti si serve della rottura dell'unità professionale degli urbanisti e del trasferimento del potere definitivo dei problemi tecnici nella capacità di sintesi dei dirigenti, i quali rendono il sapere prodotto dai tecnici funzionale al mandato politico-istituzionale. I nuovi professionisti sono stati ridefiniti lavoratori della conoscenza per la compresenza di *expertise* tecnica e di una nuova forma di subordinazione del lavoro all'organizzazione.

Questi nuovi *professionals* hanno una forte identificazione nella loro base cognitiva sempre più aperta. Tuttavia è questa apertura ad essere il terreno di scontro per il riconoscimento di un maggiore autocontrollo professionale, per ottenere il quale non sono stati elaborati un preciso progetto ed una precisa strategia professionale.

Dalla ricerca empirica sembra quindi emergere un più ampio mutamento in seno alla classe di servizio, dove al ceto burocratico tradizionale si affianca un nuovo ceto tecnico-professionale [qui fig. 10].

**Figura 10**  
**Situazione di lavoro dei colletti bianchi**  
 (ns elaborazione dello schema presente in  
 Negrelli 2005, p. 108)



La maggior parte dei soggetti studiati svolge un lavoro poco vario e a bassa autonomia professionale, mentre quelli che sono stati definiti lavoratori della conoscenza si caratterizzano per un lavoro vario, frutto dell'integrazione dei saperi, ma per una scarsa autonomia professionale. Essi si distinguono dunque dai professionisti classici così come dai loro superiori (quadri intermedi). Come visto, la situazione di lavoro non si esaurisce nell'attività svolta, ma consiste nelle relazioni sociali che essa produce. Tali relazioni comportano un modo differente di valutare il mutamento e definire se stessi. In passato Wright Mills (1966, p. 3) affermava che *“i colletti bianchi sono entrati silenziosamente nella società moderna. Se hanno una storia essa è priva di eventi, se hanno interessi comuni, non sono tali da farne una classe omogenea, se avranno un futuro, non sarà certo opera loro”*.

Traducendo questa visione in termini di professionalismo, si potrebbe affermare che la classe di servizio è per le sue caratteristiche intrinseche subalterna alle innovazioni che si verificano al suo esterno. Questa visione è adeguata per il ceto burocratico tradizionale ma si complica per questo nuovo ceto tecnico, la cui nascita emerge anche dalla presente ricerca.

In particolare, se è vero che la rottura dei confini giurisdizionali ad opera della razionalizzazione post-industriale mette in discussione l'autonomia dei professionisti intellettuali, come gli architetti e gli ingegneri esperti di urbanistica, è altrettanto vero che essa sta producendo in una parte di loro una nuova identità sociale: la produzione ed applicazione di sapere aperto ed integrato con quello posseduto dai colleghi comporta una capacità critica e riflessiva da parte di questi urbanisti, che non possono basarsi sulla mera applicazione meccanica di tecniche, come richiede l'organizzazione burocratica (Naschold 1995). Coloro che sono il prodotto più diretto dell'innovazione vivono più criticamente il mutamento. La continua professionalizzazione dei contenuti si scinde dal professionalismo come autocontrollo sul lavoro. Ciò provoca la ricerca di un nuovo ethos, che per il momento non va oltre la forte socializzazione al lavoro come mestiere (saper fare) e intende fare di questo uno degli strumenti principali di produzione del sé (saper essere).

Gorz (2003) parla a questo proposito di "lavoratori post-fordisti" che entrano nel processo di produzione con il loro bagaglio culturale e con un investimento emotivo tale che coinvolge la loro personalità. La principale richiesta dei lavoratori della conoscenza è dunque la valorizzazione della base cognitiva che essi hanno costruito nel tempo, attraverso una competizione col management che spesso assume una connotazione individuale, anche se condivisa con i colleghi che vivono la stessa situazione lavorativa. Il sapere diviene l'arena di scontro per unire il saper fare al saper essere attraverso delle meta-competenze che i soggetti hanno sviluppato lungo il loro percorso formativo e professionale (La Rosa 2006). Tutto ciò sembra legarsi a quel processo di individualizzazione di cui parla Paci (2005), a proposito della crescente richiesta di autonomia e libertà insita nella più ampia trasformazione della società. Per quanto riguarda il mondo del lavoro questa richiesta sembra dar vita ad una relazione dialettica tra i principi dell'organizzazione e la logica d'azione dei soggetti più direttamente investiti dal mutamento. Sapere e saper fare non si completano col saper essere, essendo i primi due tipi di sapere controllati da chi dirige il processo di innovazione tecnologico ed organizzativo.

Questi soggetti, per pratiche ed identità, non solo costituiscono uno dei principali prodotti della trasformazione del lavoro (Gorz 1992; Touraine 2000) e della nuova struttura socio-occupazionale della società post-industriale (Esping-Andersen 1991; Paci 1991; Martinelli e Chiesi 2002), ma sembrano essere anche i portatori di una nuova cultura ed identità lavorativa, che richiede, seppure in modo ancora flebile, una razionalizzazione organizzativa diversa da quella finora realizzata.

## *Conclusioni*

### **TRASFORMAZIONE DEL LAVORO E PROFESSIONALISMO**

Il dibattito sulla professionalizzazione del lavoro vede contrapporsi due filoni teorici. Un filone sostiene l'espansione del lavoro professionale, in un'economia sempre più fondata sul terziario avanzato (Drucker 1993; Florida 2003; Reich 1993; *et al.*). Il secondo filone è al suo interno più eterogeneo ed è accomunato dal non condividere la tesi della professionalizzazione crescente: alcune teorie parlano di espansione dei lavori non qualificati (Rifkin 1995; Gallino 1998), altre sostengono lo svuotamento dei contenuti e dell'autonomia professionale di qualsiasi tipo di lavoro, anche il più qualificato ed intellettuale, in un sistema dove l'impresa sussume le altre attività alla sua logica (Habermas 1988; Lyotard 1981).

In realtà, all'interno del secondo filone ci sono autori che mettono in evidenza come la relazione tra trasformazione del lavoro e professionalismo sia molto più complessa, essendo essa produttrice di figure lavorative dalle caratteristiche in parte inedite (Kern e Schumann 1991; Touraine 2000).

In quest'ottica si è concentrata l'attenzione sul processo di professionalizzazione di alcune tra le figure che, sia per il senso comune sia per buona parte della letteratura sociologica di riferimento, sono maggiormente interessate dall'espansione del terziario avanzato: le professioni intellettuali impiegate nella pubblica amministrazione.

Per realizzare una ricerca empirica di questo tipo si è scelto di adottare l'approccio etnosociologico (Bertaux 1999), concentrando l'attenzione su un piccolo gruppo professionale come quello degli architetti ed ingegneri impiegati negli uffici pubblici di urbanistica a Napoli. Ci si è soffermati, in particolare, sull'interazione tra l'innovazione tecnologica e manageriale in atto negli uffici di urbanistica studiati ed il professionalismo esercitato dagli attori, intendendo per professionalismo il principio organizzativo che permette ad un gruppo occupazionale di dotarsi del pieno autocontrollo del e sul lavoro (Freidson 2002; Giannini 2003).

Alla luce dei risultati ottenuti, illustrati nel quarto e quinto capitolo, e della letteratura sociologica passata in rassegna, si può giungere all'elaborazione di un modello teorico finale [*qui fig. 1*], che migliora il modello teorico di partenza illustrato nel secondo capitolo.

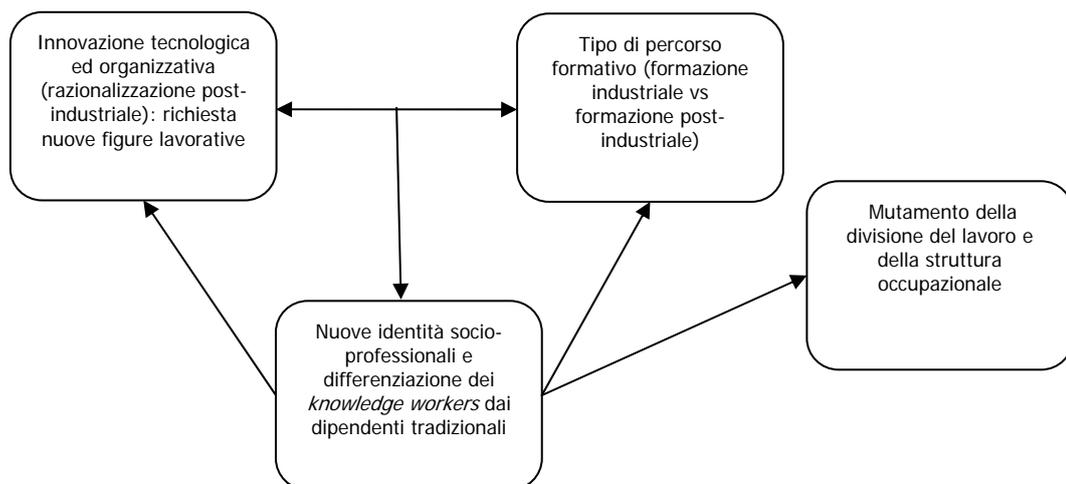
Il passaggio dalla società industriale a quella post-industriale ha radici – in un contesto di saturazione dei mercati dei beni durevoli – nella necessità di commercializzare beni e servizi diversificati, nella finanziarizzazione dell'economia e nello sviluppo delle tecnologie dell'informazione. Questo passaggio è stato reso possibile attraverso quel processo di innovazione tecnologica e manageriale delle organizzazioni, che è stato definito nel primo capitolo “razionalizzazione post-industriale”.

Essa ha comportato per le organizzazioni la richiesta di nuove figure professionali e di nuovi percorsi formativi. Infatti i soggetti alla ricerca di un lavoro qualificato hanno dovuto intraprendere un tipo di percorso formativo e professionale inedito, che nel quarto capitolo è stato definito “post-industriale”.

Tale percorso non si fonda sulla netta separazione tra formazione e lavoro, come avveniva un tempo nella società industriale, bensì si caratterizza per la sovrapposizione tra i due momenti, con un continua traduzione del sapere teorico in saper fare. La stessa capacità di tradurre in pratica un *corpus* di conoscenze formali rinvia ad un saper essere, al quale i soggetti vengono socializzati lungo questo continuo percorso formativo: la conoscenza sviluppata, definibile *knowing* piuttosto che *known* [par. 3, par. 3.1., par. 3.2. e par. 3.3., capitolo quarto], porta i soggetti a richiedere una reale partecipazione alle politiche aziendali, almeno per quanto riguarda le questioni che essi affrontano direttamente nel proprio lavoro. È dunque il tipo di percorso formativo ad influenzare itinerario professionale dei soggetti e tipo di professionalismo esercitato, portando alla differenziazione, in seno a quelli che sono formalmente professionisti dipendenti, tra tradizionali figure burocratiche e nuove figure professionali.

Più precisamente, dall'interazione tra l'innovazione tecnologica ed organizzativa che richiede nuove figure professionali e il tipo di percorso formativo seguito dai soggetti si producono diverse identità e figure lavorative, che a loro volta mettono in piedi apposite logiche d'azione, tanto per far fronte al mutamento tecnico-organizzativo quanto per gestire e rinnovare il proprio itinerario socio-professionale.

**Figura 1**  
**Il modello teorico finale**



Si può ipotizzare, dunque, che la crescita del volume e dello scambio di informazioni stia dando vita ad un ulteriore processo di differenziazione tra i lavoratori, e specificatamente tra quei soggetti che dalle fonti statistiche ufficiali sono definiti professionisti intellettuali dipendenti. Questo processo di differenziazione finisce per far mutare la struttura socio-occupazionale.

In particolare, sulla base di quanto emerge dalla ricerca empirica qui condotta, si può ipotizzare che nella pubblica amministrazione italiana affianco alla famiglia professionale degli addetti al controllo amministrativo, con compiti piuttosto tradizionali, di routine e a non elevato contenuto intellettuale (Brint 1994), si stia sviluppando una seconda famiglia professionale di soggetti legati maggiormente alla produzione di servizi da responsabilità dirette (Accornero 1997), come il caso dei progettisti degli uffici di urbanistica dimostra. I soggetti di questa seconda famiglia

possono essere definiti lavoratori della conoscenza per la loro funzione di immissione di sapere esperto nei processi produttivi.

Costoro come nel caso dell'operaio massa del Novecento comportano nuovi problemi sul fronte dell'organizzazione delle risorse umane e sul fronte delle relazioni industriali (Butera, Cesaria e Donati 1997; Rizza 2003).

Facendo riferimento alle 5 dimensioni del lavoro proposte da La Rosa (2005), che a sua volta riprende le riflessioni di Gallino (1983), si può affermare che il lavoro di queste nuove figure sia caratterizzato dal punto di vista economico da un rapporto tra retribuzione e lavoro svolto meno vantaggioso, o comunque non legato alle posizioni di rendita degli impiegati tradizionali, mentre dal punto di vista ergonomico sembra essere caratterizzato, tra le altre cose, da una relazione intensiva con le nuove tecnologie informatiche che apre nuove e contrapposte possibilità in termini di arricchimento dei contenuti e di cooperazione tra differenti figure professionali. Il lavoro quindi sembra caratterizzarsi per un grado elevato di varietà e complessità, ma all'autonomia esecutiva non fa seguito un'autonomia strategica, con un controllo che resta nelle mani del management attraverso pratiche che oscurano la subordinazione (Thompson 2002).

Una delle principali caratteristiche dei lavoratori della conoscenza è la loro fonte di identità. Se è infatti vero che questi soggetti si caratterizzano per un forte investimento emotivo ed intellettuale in un percorso formativo non rigidamente strutturato e di lungo periodo, che a sua volta li socializza ai loro ruoli futuri, allora è inevitabile una forte identificazione non più, come nella società industriale, con l'occupazione o l'organizzazione, il cui rapporto col lavoratore è divenuto discontinuo e precario, ma con il lavoro. Sono le pratiche e le conoscenze che animano il lavoro a costituire la principale fonte di identità: siamo entrati nella civiltà del lavoro (Touraine 2000).

Tuttavia, i lavoratori della conoscenza non sembrano al momento costituire una nuova classe dirigente come preconizzano alcuni sociologi (Bell 1991; Drucker 1993), nei termini di nuova classe che assume il potere tradizionalmente inteso, essendo essi dipendenti economicamente e, in buona parte, culturalmente, dalle organizzazioni per cui lavorano. Infatti, le posizioni di relativo vantaggio rispetto alla forza lavoro meno qualificata (o non addetta al lavoro intellettuale) fa dei lavoratori della conoscenza una nuova figura intermedia, transeunte, del contesto post-industriale: mentre con lo sviluppo della società industriale la classe media impiegatizia si è affiancata alla piccola borghesia autonoma, ora si assiste alla differenziazione in seno ai colletti bianchi tra tradizionali figure burocratiche e la frazione dei *knowledge workers*, che caratterizzano meglio la classe media come classe di servizio [par. 3, capitolo primo]. Infatti, da una parte vi sono le figure impiegatizie più tradizionali, le quali o si basano su un sistema simbolico/culturale legato al passato, incapace di leggere il mutamento in atto, come è il caso dei controllori tradizionali, o sono intrappolate nella definizione della realtà che i dirigenti e i politici impongono loro in nome del managerialismo, come è il caso dei giovani controllori innovatori. Dall'altra vi sono i lavoratori della conoscenza che sembrano essere caratterizzati da una situazione di lavoro nuova: i lavoratori della conoscenza si caratterizzano per l'essere soggetti pro-attivi (Butera 2005) che fanno della conoscenza l'arena competitiva nella quale definire un nuovo professionalismo, col fine di fronteggiare il managerialismo di dirigenti e politici. Questa pro-attività è il frutto del nuovo tipo di percorso formativo e professionale, che dà vita a soggetti legati ad una razionalità riflessiva piuttosto che meccanica (Schön 1993): costoro non si identificano rigidamente in ruoli sociali attribuiti da altri ma provano, seppure

debolmente, a divenire soggetti produttori di un nuovo senso del lavoro, che a sua volta richiede una razionalizzazione organizzativa altra da quella realizzata finora.

Sarebbe fuorviante analizzare i lavoratori della conoscenza sulla base della dicotomia professionista/lavoratore, in quanto essi vivono una realtà lavorativa, dove il professionalismo dei contenuti non è accompagnato dal professionalismo come autocontrollo sul e del lavoro. Questo professionalismo “scisso” o “monco” si rispecchia in una nuova identità socio-professionale e ad una nuova cultura del lavoro, che sembra ricollegarsi alla più ampia trasformazione del soggetto e della società, di cui parlano autori come Paci (2005), a proposito del processo di individualizzazione.

Riprendendo Touraine (1993) si può affermare che la razionalizzazione tecnologica e manageriale sta dando vita a delle figure professionali che provano a divenire “soggetti” ma non vi riescono pienamente: gli individui diventano soggetti quando agiscono da attori che non si adeguano passivamente al loro ruolo ma modificano l’ambiente materiale e sociale nel quale sono situati, trasformando la divisione del lavoro, le modalità decisionali, i rapporti di dominio e gli orientamenti culturali.

Nel caso dei soggetti ridefiniti lavoratori della conoscenza si è in presenza di una “dissonanza” tra il modello di razionalità riflessiva, che essi seguono e l’innovazione tecnologico-organizzativa richiede, e le concrete relazioni di lavoro e di potere esistenti nell’organizzazione.

Il processo di professionalizzazione per questi soggetti presenta delle caratteristiche radicalmente diverse rispetto a quelle del mondo delle professioni liberali. Infatti questi nuovi professionisti non sono capaci al momento né di influenzare significativamente le politiche pubbliche di regolazione dell’accesso al mercato del lavoro, né di controllare la distribuzione delle risorse interne alle aziende. In poche parole, i lavoratori della conoscenza non riescono a creare quegli spazi di autocontrollo della propria occupazione in modo autonomo dalle organizzazioni nelle o per le quali lavorano. Piuttosto che essere attori capaci di ordinare la divisione del lavoro, funzione svolta nella società industriale dalle professioni classiche, i lavoratori della conoscenza sono subordinati alle dinamiche provocate dalla razionalizzazione post-industriale guidata dalla classe dirigente. Le nuove strategie di controllo e il nuovo contesto tecnico-organizzativo danno vita ad una situazione di lavoro in cui la definizione di obiettivi aziendali da parte del management vanno ad incidere significativamente sulla relazione tra la base cognitiva e l’autonomia professionale dei soggetti, rendendo tale relazione eterodiretta.

In questo modo, però, la razionalizzazione post-industriale finisce per minacciare proprio quell’identità e quell’autonomia professionale alle quali ha socializzato i lavoratori della conoscenza, avendo promesso loro quella valorizzazione e quel connubio tra saper fare e saper essere (Negrelli 2005) che in sostanza sta tradendo.

## Appendice metodologica

L'indagine empirica, coerentemente con l'approccio etnosociologico adottato, si è basata sull'impiego di più tecniche, dall'osservazione sul campo agli incontri informali con testimoni privilegiati, dalla conduzione di interviste alla somministrazione di questionari strutturati [par. 4., capitolo secondo].

In particolare per quanto riguarda il questionario strutturato, la somministrazione ha riguardato 40 dei 48 architetti ed ingegneri impiegati come funzionari o istruttori presso gli uffici di urbanistica della Regione Campania, della Provincia di Napoli e del dipartimento autonomo del Comune di Napoli [cfr. nota 18, capitolo secondo]. Il questionario è suddiviso in quattro parti: dati socio-anagrafici, innovazione organizzativa/autonomia professionale, mutamento dei valori delle politiche pubbliche/ethos professionale.

Il questionario è stato autosomministrato, in quanto la maggior parte degli urbanisti ha preferito rispondere alle domande in momenti di pausa dal lavoro o a casa. Qui di seguito si riporta il questionario (in neretto sono riportate le dimensioni di analisi che ovviamente non compaiono nel questionario originale), ricordando che tra le tecniche di rilevazione sono state adottate le scale likert (affermazioni nei confronti delle quali il soggetto deve indicare il grado di accordo o disaccordo), le scale cantril (sulla base delle quali il soggetto valuta un oggetto, o esprime un giudizio attribuendo un punteggio su una scala che va da 0 a 10), la tecnica della scelta forzata (scelta tra due opzioni inerenti ad atteggiamenti/opinioni su un tema, alla soluzione di un problema, etc.), una scala auto-ancorata (sulla base della quale il soggetto si colloca in merito ad una sua opinione).

Prima di somministrare il questionario, esso è stato testato grazie alla collaborazione di testimoni privilegiati (architetti esperti di urbanistica non rientranti nella popolazione studiata). In questa fase di pre-test il tempo di compilazione si è aggirato intorno ai 30 minuti.

### DATI SOCIO - ANAGRAFICI

1) Sesso:

Maschio

Femmina

2) Età.....

3) Tipo di laurea:

laurea in architettura

laurea in ingegneria

4) Categoria economica di appartenenza (ad es. C3, D5, etc.):.....

5) Livello funzionale (ad es. istruttore direttivo, funzionario):.....

6) Quale occupazione svolge/svolgeva suo padre?

- operaio
- lavoratore autonomo
- libero professionista
- impiegato o quadro
- imprenditore
- nessuna occupazione
- altro (specificare).....

7) Quale occupazione svolge/svolgeva sua madre?

- operaio
- lavoratore autonomo
- libero professionista
- impiegato o quadro
- imprenditore
- nessuna occupazione o casalinga
- altro (specificare).....

8) In passato ha svolto attività libero professionale:

- Sì
- No

## **ORGANIZZAZIONE/ AUTONOMIA PROFESSIONALE**

### **Relazione con i dirigenti**

9) Quale è la condizione prioritaria sulla quale bisognerebbe intervenire per lavorare meglio nel suo ufficio? (una sola risposta)

- avere direttive più chiare
- avere un maggiore supporto tecnico
- lavorare con maggiore autonomia
- lavorare a ritmi meno serrati
- instaurare una maggiore collaborazione tra i colleghi
- altro (specificare).....

10) Quanto di frequente avvengono le riunioni di lavoro con i dirigenti/superiori?

- più di una volta alla settimana
  - circa una volta alla settimana
  - circa ogni due settimane
  - circa una volta al mese
  - mai
  - altro (specificare).....
- .....

11) Durante queste riunioni i dirigenti cosa fanno prevalentemente? (una sola risposta)

- affidano compiti specifici ai singoli professionisti
- affidano un piano di lavoro generale consistente in obiettivi da raggiungere
- chiedono ai professionisti di elaborare idee, piani di lavoro e quant'altro
- altro (specificare).....

12) Secondo lei il processo di innovazione della pubblica amministrazione quale effetto sta comportando principalmente? (una sola risposta)

- riduzione dell'autonomia professionale
- riduzione della stabilità dell'impiego
- miglioramento delle possibilità di carriera
- collegamento della retribuzione al merito
- valorizzazione della professionalità posseduta dai dipendenti pubblici
- altro (specificare).....

### **Relazione con la sfera politica**

13) Quanto è d'accordo con le seguenti frasi?

*“Nella pubblica amministrazione la separazione tra sfera politica e sfera tecnica non è nel concreto rispettata”*

- per niente d'accordo
- poco d'accordo
- abbastanza d'accordo
- molto d'accordo

*“Gli architetti e gli ingegneri urbanisti dovrebbero avere più autonomia nella definizione degli obiettivi strategici dei piani territoriali ed urbani”*

- per niente d'accordo
- poco d'accordo
- abbastanza d'accordo
- molto d'accordo

### **Relazione con i dirigenti**

*“Penso che per come è organizzato il lavoro le mie competenze e conoscenze siano sotto utilizzate in termini di contenuti di lavoro”*

- per niente d'accordo
- poco d'accordo
- abbastanza d'accordo
- molto d'accordo

14) Rispetto al lavoro del libero professionista lei pensa che in termini di contenuti il suo lavoro nella pubblica amministrazione sia (una sola risposta):

- più riduttivo
- più ripetitivo
- più approfondito e ricco in termini di conoscenze applicate
- più amministrativo
- altro (specificare).....

15) Le posizioni organizzative risultano, a suo avviso, essere uno strumento:

- efficace per rendere più produttivo il lavoro
- meritocratico che lega la retribuzione all'impegno del dipendente e alle sue competenze
- ingiusto che crea conflitto tra i dipendenti e tra questi ed i dirigenti
- funzionale soprattutto ai dirigenti per controllare i dipendenti e ridurre la loro autonomia
- altro (specificare).....

### **INNOVAZIONE TECNOLOGICA/BASE COGNITIVA**

#### **Contenuti del lavoro**

16) Il suo lavoro in cosa consiste?

- per lo più fare istruttoria
- per lo più organizzare Conferenze di Servizio e/o Accordi di Programma (relazione con gli enti)
- per lo più disegnare e scrivere progetti
- per lo più raccogliere ed elaborare dati
- fare istruttoria e mediazione con gli enti (conferenze di servizio, accordi di programma, etc.)
- fare istruttoria e scrivere progetti
- altro (specificare).....

17) Quale tra queste competenze è quella che le è più richiesta da parte dell'organizzazione? (una sola risposta)

- capacità di relazioni umane
- capacità di valutazione e decisione
- capacità di gestione delle risorse
- capacità di utilizzare i software specialistici
- capacità di risolvere i problemi
- capacità di controllo dei processi di lavoro
- altro (specificare).....

18) Quali sono i contenuti prevalenti del suo lavoro quotidiano? (una sola risposta)

- contenuti manuali
- elaborazione/redazione di testi
- contenuti di comunicazione
- studi di caso
- contenuti amministrativi
- altro (specificare).....

**Conoscenze impiegate**

19) Quanto sono importanti per il suo lavoro le conoscenze qui elencate? Dia un voto da 0 (per niente importante) a 10 (molto importante), mettendo una crocetta sul relativo numero:

conoscenze informatiche    0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

conoscenze sociologiche/statistiche    0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

conoscenze economiche    0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

conoscenze linguistiche    0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

conoscenze tecniche    0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

**Percorso formativo**

20) Per il suo lavoro qual sono le conoscenze che le risultano più utili?

- le conoscenze apprese all'università
- le conoscenze apprese nella formazione post-laurea
- le conoscenze apprese con la pratica sul luogo di lavoro
- altro (specificare).....

21) Quanto sono importanti le conoscenze teoriche apprese all'università nello svolgimento del suo lavoro? Dia un punteggio da 0 (per niente importanti) a 10 (molto importanti):

|   |   |   |   |   |   |   |   |   |   |    |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|----|

per niente importanti molto importanti

**Effetti sulla divisione tecnica del lavoro avvenuta in seguito all'innovazione tecnologica: percezione/atteggiamenti**

22) Indichi quanto è d'accordo con le seguenti affermazioni:

*“Il lavoro di pianificazione urbana o territoriale compete nella stessa misura all'architetto, all'ingegnere, al geologo, all'economista, al giurista”*

- per niente d'accordo
- poco d'accordo
- abbastanza d'accordo
- molto d'accordo

*“Nell'elaborazione dei piani si dà troppa importanza ai tecnici esperti dei nuovi software (es. AutoCAD Map)”*

- per niente d'accordo
- poco d'accordo
- abbastanza d'accordo
- molto d'accordo

*“Nell’elaborazione dei piani urbanistici gli altri professionisti (geologi, agronomi, economisti, giuristi, sociologi, etc.) si stanno indebitamente occupando di aspetti di competenza degli architetti ed ingegneri urbanisti”*

- per niente d’accordo
- poco d’accordo
- abbastanza d’accordo
- molto d’accordo

23) Su quale aspetto entra maggiormente in disaccordo con le altre figure professionali che si occupano di urbanistica? (una sola risposta)

- analisi dei dati
- valutazione degli interventi da apportare
- utilizzo dei software
- aspetti amministrativi
- nessuno aspetto
- altro (specificare).....

24) *“Nel lavoro concreto di ogni giorno non vi è più una netta separazione tra le competenze dell’ingegnere o dell’architetto urbanista e le competenze di altri professionisti e tecnici che lavorano alle attività di pianificazione urbana o territoriale”*

- nessuno aspetto per niente d’accordo
- nessuno aspetto poco d’accordo
- nessuno aspetto abbastanza d’accordo
- nessuno aspetto molto d’accordo

*“A forza di lavorare a stretto contatto con gli altri professionisti (tecnici informatici, economisti, geologi, statistici, agronomi, etc.) si impara a svolgere praticamente anche il loro mestiere”*

- nessuno aspetto per niente d’accordo
- nessuno aspetto poco d’accordo
- nessuno aspetto abbastanza d’accordo
- nessuno aspetto molto d’accordo

25) Con i nuovi programmi informatici di disegno, raccolta dati e progettazione, il lavoro rispetto al passato è:

- nessuno aspetto più ricco
- nessuno aspetto più meccanico
- nessuno aspetto più intellettuale
- nessuno aspetto più creativo
- nessuno aspetto più semplice
- nessuno aspetto altro (specificare).....

## ETHOS PROFESSIONALE

### Soddisfazione per il lavoro

26) Secondo lei il suo lavoro è:

- nessuno aspetto spesso interessante
- nessuno aspetto a volte interessante
- nessuno aspetto abbastanza monotono
- nessuno aspetto molto monotono

27) Indichi quale è l'aspetto del suo lavoro che più la soddisfa (una sola risposta):

- nessuno aspetto sicurezza del posto di lavoro
- nessuno aspetto reddito
- nessuno aspetto possibilità di carriera
- nessuno aspetto autonomia
- nessuno aspetto prestigio
- nessuno aspetto contenuti professionali dell'attività
- nessuno aspetto utilità sociale
- nessuno aspetto altro  
(specificare).....

### Parametri di riferimento e visione della professione

28) Quali sono i parametri di riferimento che lei segue maggiormente nello svolgimento del suo lavoro? (una sola risposta)

- nessuno aspetto quelli stabiliti assieme dagli urbanisti e dai dirigenti/superiori dell'organizzazione/ente nel quale si lavora
- nessuno aspetto quelli stabiliti dal codice deontologico della professione (architetti, ingegneri)
- nessuno aspetto quelli stabiliti a livello informale tra i colleghi
- nessuno aspetto quelli stabiliti univocamente dai dirigenti
- nessuno aspetto altro  
(specificare).....

29) Il lavoro di urbanista deve essere più orientato all'attività di controllo pubblico o essere maggiormente attento alle esigenze del mercato? Ponga una crocetta in una casella a seconda della posizione che condivide di più:

|                    |  |                      |  |  |  |         |
|--------------------|--|----------------------|--|--|--|---------|
|                    |  |                      |  |  |  |         |
| Controllo pubblico |  | entrambe le esigenze |  |  |  | Mercato |

30) Secondo lei quale è il fattore più importante che rende professionale una prestazione? (una sola risposta)

- nessuno aspetto la capacità della prestazione di risolvere i problemi dell'organizzazione nella quale si lavora
- nessuno aspetto il possesso di conoscenze specialistiche che altri non hanno
- nessuno aspetto il fatto che la prestazione sia guidata da parametri di condotta stabiliti dai membri dello stesso gruppo occupazionale
- nessuno aspetto altro (specificare).....

31) Oggi l'urbanista secondo lei come può essere considerato? (una sola risposta)

- un professionista che fa consulenza alla pubblica amministrazione
- un dirigente d'azienda
- un tecnico di medio livello
- un impiegato specializzato
- un professionista intellettuale capace di interpretare i bisogni dei cittadini
- altro (specificare).....

### Valutazione della riforma urbanistica

32) Per ogni coppia di frasi vengono proposti due modi diversi di gestire la spesa pubblica da parte del governo, indichi, con una crocetta sul relativo rettangolo, con quale delle opzioni è maggiormente d'accordo:

|   |    |  |
|---|----|--|
| <p><i>“Per risolvere il problema della casa, il governo deve organizzare un piano nazionale di aiuti agli affitti efficace attraverso un sistema fiscale che tassi maggiormente le rendite”</i></p>   | vs | <p><i>“ Per risolvere il problema della casa, il governo deve de-tassare i redditi più bassi in modo che possa aumentare il potere d’acquisto della casa da parte delle famiglie più povere”</i></p>                                   |
| <p><i>“Per migliorare la qualità della vita nelle periferie bisogna puntare ad una sinergia tra enti pubblici e soggetti privati orientata alla ristrutturazione degli edifici e all’incremento delle attività commerciali”</i></p>   | vs | <p><i>“Per migliorare la qualità della vita nelle periferie bisogna puntare ad un intervento pubblico basato sulla costruzione di asilo nido, parchi, biblioteche”</i></p>   |
| <p><i>“Per lo sviluppo del benessere economico della città bisogna pensare ad interventi sugli assetti produttivi finalizzati ad individuare nuovi settori che possono creare nuovi posti di lavoro, riducendo così la disoccupazione e aumentando il potere d’acquisto delle fasce più deboli”</i></p> | vs | <p><i>“Per lo sviluppo del benessere economico della città bisogna intervenire sulle infrastrutture e sulla valorizzazione degli immobili in modo da far crescere l’attrazione della città ed incrementarne il giro di affari”</i></p> |

33) Secondo lei le nuove pratiche di pianificazione contrattata, negoziata, quale effetto sta avendo sulla pianificazione pubblica?

- rendere la pianificazione più vicina alle esigenze delle persone
- rafforzare il ruolo del pubblico rispetto agli interessi privati
- indebolire il ruolo del pubblico rispetto agli interessi privati

- migliorare il rapporto tra i diversi livelli istituzionali
- far venir meno l'idea stessa di pianificazione pubblica
- altro (specificare).....

**Parametri di riferimento e visione della professione**

34) Quale è, secondo lei, la finalità principale del lavoro di urbanista? (una sola risposta)

- rendere competitiva la città nell'attrarre capitali ed imprese
- rendere attraente/bella la città
- rendere vivibile la città eliminando spazi di emarginazione, disagio e diseguaglianza sociale
- altro (specificare).....

35) Chi è il principale utente del piano urbanistico? (una sola risposta)

- la sfera politica che dà il mandato
- l'organizzazione/ente per il quale si lavora
- i cittadini
- specifiche categorie quali società immobiliari, proprietari di case, negozianti, imprese
- altro (specificare).....

**Percezione della propria condizione sociale**

36) Come valuta la condizione sociale delle seguenti occupazioni rispetto a quella di urbanista pubblico?

|   | Condizione sociale meno favorevole | Stessa condizione sociale | Condizione sociale più favorevole |
|---|------------------------------------|---------------------------|-----------------------------------|
| avvocato                                    |                                    |                           |                                   |
| commercialista                              |                                    |                           |                                   |
| gioielliere                                 |                                    |                           |                                   |
| imprenditore edile                          |                                    |                           |                                   |
| insegnante scuola superiore                 |                                    |                           |                                   |
| Tecnico del marketing in un'impresa privata |                                    |                           |                                   |

37) Come valuta la sua occupazione rispetto alle seguenti dimensioni?

|                  | Basso livello | Medio livello | Elevato livello |
|------------------|---------------|---------------|-----------------|
| Reddito          |               |               |                 |
| Titolo di studio |               |               |                 |
| Carico di lavoro |               |               |                 |
| Status           |               |               |                 |

### Atteggiamento strategico per la realizzazione del proprio progetto professionale

38) Secondo lei oggi per mantenere e sviluppare la propria professionalità è meglio specializzarsi in un settore/tecnica specifica o apprendere altri saperi professionali?

|  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|
|  |  |  |  |  |  |  |
|--|--|--|--|--|--|--|

specializzarsi in di un determinato ambito apprendere saperi di altre discipline

39) Per garantire la propria autonomia professionale secondo lei gli urbanisti cosa dovrebbero fare? (una sola risposta):

- diventare dei manager a tutti gli effetti
- collaborare maggiormente, nella veste di tecnici, con la dirigenza pubblica
- trovare nuove strade per mantenere la propria autonomia di giudizio contro l'invadenza di dirigenti e politici
- altro (specificare).....

I dati sono stati elaborati con l'ausilio del software SPSS, versione 13, e sono stati sottoposti all'analisi monovariata, bivariata e trivariata, dopo una ricodifica delle variabili in dicotomie, laddove era possibile, in modo da poter individuare alcune relazioni sociologicamente significative su un numero di casi esiguo (Marradi 1995, 1997). Inoltre, in alcuni casi sono stati costruiti degli indici attraverso la tecnica dell'ACP, l'analisi delle componenti principali (Di Franco e Marradi 2003). Va ribadito che il questionario è stato somministrato dopo la conduzione delle interviste semi-strutturate: dalle interviste è stato possibile correggere il macromodello di partenza e dunque strutturare il questionario [par. 4., capitolo secondo].

Per quanto riguarda le interviste, il campione è stato costituito da 16 architetti ed ingegneri sui 48 costituenti la popolazione. Le interviste sono state condotte secondo la tecnica dei racconti di vita (Bertaux 1999; Bichi 2000), seguendo in buona parte le dimensioni prese in considerazione anche dal questionario. Comunque una particolare attenzione è stata rivolta al lavoro svolto dai soggetti ed al loro percorso formativo e professionale. Le interviste sono durate dai 50 ai 90 minuti e sono state condotte direttamente da chi scrive, sulla base di una traccia semi-strutturata modificata in itinere.

Si riporta qui la traccia, di volta in volta adattata a seconda del racconto prodotto:

#### TRACCIA INTERVISTA

#### DATI SOCIO-ANAGRAFICI

- Età:
- Sesso:
- Tipo di laurea:
- Da quanti anni lavora qui:
- Ente:
- Livello funzionale:

## **CONTENUTI DEL LAVORO**

- 1) Mi vuole parlare del suo lavoro? Cosa fa? (controllo di conformità, pianificazione, progettazione, etc.)
- 2) Mi vuole descrivere il suo iter formativo? Dove ha studiato, tipo di laurea, corsi di formazione che ha seguito, etc. Segue e/o ha seguito corsi di formazione ed aggiornamento? Quale è la sua formazione? Es. laurea in.... Specializzazione in.....
- 3) Per espletare il suo lavoro di urbanista a quali conoscenze si rifà? A quelle apprese all'università, apprese in ufficio, o dove?
- 4) Quali strumenti tecnici e/o informatici utilizza? (es. autoCad vs tecnigrafo) Quanto sono utili? (migliorano la qualità del suo lavoro, la semplificano, o cosa?)
- 5) Lei con chi lavora? Chi sono i suoi colleghi? (altri architetti/ingegneri, geologi, geometri, etc.). I suoi colleghi sono collaboratori esterni o sono dipendenti dell'ente? Chi fa cosa?
- 6) Il suo è un carico di lavoro singolo o si lavora in gruppo? E comunica (nelle pratiche di lavoro quotidiano) anche con i colleghi degli altri servizi?

## **RAPPORTO CON I DIRIGENTI E L'ASSESSORATO**

- 1) Il suo lavoro da chi viene valutato? Chi sono i suoi dirigenti/superiori? Il piano o progetto a cui lavora da chi viene valutato? Come viene valutato il suo lavoro?
- 2) I dirigenti indicano dei criteri-guida per l'elaborazione di piani e progetti? (in alternativa: vi sono dei criteri-guida da parte dei dirigenti per l'attività di controllo/monitoraggio?)
- 3) Vi sono dei "referenti" tra i funzionari che coordinano il lavoro e si interfacciano maggiormente con i dirigenti?
- 4) La riforma P.A. come sta incidendo su ritmi, carico e contenuti del lavoro? Sapere manageriale, le esigenze dell'organizzazione come si conciliano col suo sapere tecnico, specialistico?
- 5) Come si stabiliscono le posizioni organizzative? (relazione di potere dirigenti-funzionari)
- 6) Nell'espletazione del suo lavoro l'assessorato competente o più in generale gli amministratori intervengono? Quale relazione si instaura tra il suo sapere tecnico e le esigenze della politica?

## **STRATEGIE ED IDENTITA' PROFESSIONALE**

- 1) Quale è la funzione principale e l'utilità del suo lavoro rispetto all'elaborazione di piani/progetto?
- 2) Oggi bisogna specializzarsi su una specifica area o è meglio saper interagire ed apprendere nuovi saperi?
- 3) Pianificare oggi che significa? In cosa consiste la professionalità dell'urbanista?
- 4) I cittadini, le imprese, le amministrazioni, i politici, i proprietari di immobili: come coniugare tanti interessi differenti? (gli urbanisti devono relazionarsi con molteplici attori, quali il management, i politici locali- rafforzati dal decentramento e dalla liberalizzazione dei servizi pubblici- e gli altri *stakeholders*, in particolare imprese edili e grandi interessi del capitale)

immobiliare, sempre più importanti con la fine della pianificazione urbana di stampo keynesiano e l'affermarsi di "una pianificazione contrattata").

- 5) E quindi l'urbanista pubblico cosa fa? Chi è? (traduttore, una delle tante voci, applicatore, etc.)
- 6) Quale è la finalità del suo lavoro? Lei a chi rende il servizio? (valutazione utente)
- 7) Essere urbanista oggi (si sente gratificato? quale sarà il suo futuro e più in generale quello degli urbanisti pubblici?)
- 8) Si sente un libero professionista, un tecnico, un funzionario o cosa?
- 9) E' iscritto ad un'associazione professionale (es. associazione urbanisti)? Quale è il ruolo dell'ordine o dell'associazione a cui è iscritto? Quanto è utile il ruolo di tali organismi?

Le interviste sono state registrate su nastro magnetico e trascritte integralmente. Quindi, l'analisi è stata condotta prima secondo l'approccio analitico di Demazière e Dubar (2000), in modo da risalire al profilo socio-professionale di ogni intervistato. Poi, si è passata all'analisi per stralci, seguendo l'approccio realista di Daniel Bertaux (1999). Il lavoro di analisi è stato lungo, e per ogni intervista si riportano in allegato 3 file. Il primo file riguarda la trascrizione integrale, il secondo riguarda l'analisi dell'intervista con gli schemi socio-professionali ricavati, il terzo è inerente all'intervista commentata in sintesi.

In questa sede ci si limita a riportare la legenda dei simboli impiegati per la trascrizione dell'intervista e la legenda dei simboli impiegati negli stralci presentati nei capitoli quarto e quinto:

#### **Legenda trascrizione intervista**

R = ricercatore

I = intervistato

// = interruzione per intervento dell'interlocutore

[...] = testo mancante per rumore

... = enunciato sospeso

+ = pausa lunga all'interno dell'intervento

- = pausa breve all'interno dell'intervento

[pausa] = pausa lunga tra un intervento e l'altro

[pausa] = pausa breve tra un intervento e l'altro

(corsivo, ndr) = breve commento di chi trascrive per chiarire il testo o tutto ciò che è paratestuale (tono della voce, emozioni, etc.)

#### **Legenda stralci**

// = segno di congiunzione di enunciati dello stesso intervistato collocati in parti differenti del testo ma relativi alla stessa dimensione di analisi.

[...] = testo mancante per rumore

[ l'urbanistica] = integrazione del redattore per dare senso ai riferimenti taciti dell'intervistato

... = enunciato sospeso

(tono alto) = è riportato un elemento paratestuale (tono della voce, emozioni, etc.) per chiarire il senso della frase

+ = pausa lunga all'interno dell'intervento

- = pausa breve all'interno dell'intervento

Cfr. Diana e Montesperelli (2005).

Inoltre, per quanto riguarda l'analisi testuale, effettuata subito dopo la conduzione di un'intervista e prima di farne seguire un'altra, si illustrano le categorie analitiche emerse dal rapporto ermeneutico tra intervistato e ricercatore:

#### CATEGORIE ANALITICHE

- RAPPORTO SAPERE PRATICO/SAPERE TEORICO
- RAPPORTO UMANO/TECNOLOGIA
- LAVORO PRESENTE/LAVORO PRECEDENTE
- DECISIONE NOSTRA (TECNICI+DIRIGENTI) VS DECISIONI LORO
- AUTONOMIA PROFESSIONALE COME AUTONOMIA DI GIUDIZIO E AUTONOMIA PROFESSIONALE COME SAPERE ESPERTO POSSEDUTO E PRATICATO NELLE DECISIONI STRATEGICHE INERENTI ALLA DIAGNOSI PROFESSIONALE
- URBANISTICA COME SAPERE ERMENEUTICO VS URBANISTICA COME SAPERE POSITIVISTICO ED OGGETTIVO
- ORIENTAMENTO ALLA NORMA (RIGIDO VS FLESSIBILE)
- ORIENTAMENTO ALL'UTENTE (COLLABORARE CON ENTI E PRIVATI VS CONTROLLO PUBBLICO)
- VISIONE DELLA LEGITTIMITA' DELLA DIVISIONE TRA POLITICI E TECNICI
- MODO DI VIVERE SUBALTERNITA' AI POLITICI (FRUSTRAZIONE E ACCETTAZIONE NECESSARIA, RABBIA O ACCETTAZIONE LEGITTIMA PERCHE' CI SI SENTE APPLICATORI)
- PERCEZIONE MUTAMENTO P.A.
- IDENTITA' DA APPLICATORI, IDENTITA' DA MEDIATORI, IDENTITA' DA PROGETTISTI (si ricorre allo status difensivo di funzionario o ci si sente "impiegati" per evidenziare il malcontento per la subalternità?)
- IDENTIFICAZIONE NELL'ORGANIZZAZIONE (a prescindere dal giudizio sull'amministrazione) O IDENTIFICAZIONE NEL LAVORO/PROFESSIONE?
- STRATEGIE ADOTTATE VERSO MANAGERIALISMO
- VALUTAZIONE MANAGERIALISMO
- ATTEGGIAMENTO VERSO L'IDEA E LA PRATICA DELLA PIANIFICAZIONE CONTRATTATA
- ATTEGGIAMENTO VERSO I CITTADINI
- VALUTAZIONE DELLA PROFESSIONE DI URBANISTA (ESISTE? E' UNICA? IN COSA CONSISTE? QUALE FUTURO? RUOLO ORDINE? SI PARTECIPA AD ASSOCIAZIONI PROFESSIONALI? SODDISFAZIONE IN COSA?)

Infine, si presenta in chiave esemplificativa il percorso analitico a cui è stato sottoposto il testo di un'intervista:

Esempio

Analisi intervista n. ...

#### **TITOLO (SULLA BASE DELL'ANALISI TESTUALE) E NOME (FITTIZIO) DELL'INTERVISTATO**

PRIMA PARTE: STRALCI (APPROCCIO ILLUSTRATIVO)

Informazioni generali

ente:

servizio:  
genere:  
età:  
livello funzionale:  
anzianità di lavoro:  
laurea:

## **A) Base cognitiva e contenuti del lavoro**

### **A 1/ ATTIVITA'**

stralci

### **A 2/ CANALE FORMATIVO**

stralci

### **A 3/ NUOVE TECNOLOGIE E SAPERE**

stralci

### **A/ 4 DIVISIONE TECNICA DEL LAVORO**

stralci

## **B) Organizzazione ed autonomia professionale**

### **B 1/ RELAZIONE CON DIRIGENTE (COORDINATORE) ED ASSESSORE**

stralci

### **B 2/ RELAZIONE CON POLITICI ED AMMINISTRATORI LOCALI**

stralci

### **B 3/ VALUTAZIONE MUTAMENTO P.A.**

stralci

## **C) Sistema pubblico/ethos professionale**

### **C 1) PARAMETRI DI RIFERIMENTO E VISIONE DELLA PROFESSIONE**

stralci

### **C 2) SODDISFAZIONE LAVORO**

stralci

### **C 3) VALUTAZIONE MUTAMENTO POLITICHE PUBBLICHE IN MATERIA URBANISTICA**

stralci

### **C 4) IDENTITÀ SOCIO-PROFESSIONALE**

stralci

## SECONDA PARTE: ANALISI DEL TESTO (APPROCCIO ANALITICO)

### BASE COGNITIVA E CONTENUTI DEL LAVORO

Legenda analisi segmenti testuali [*par. 3.3., capitolo secondo*]:

S = SEQUENZA EPISODICA

A = ATTANTE (attore menzionato dall'intervistato e col quale egli interagisce)

G = GIUDIZIO

**Es.**

**S 1**

*Istruttoria, ehm, noi abbiamo la Provincia come [...] abbiamo la creazione di Piani Regolatori e quindi noi come funzionari dobbiamo vedere le compatibilità di questi piani rispetto alle leggi esistenti in materia ambientale, e tutti questi fatti qua. Quindi noi facciamo dell'istruttoria per la compatibilità dei Piani Regolatori.*

**A 1 Noi**

**NOI (funzionari del Coordinamento Direzione Pianificazione Territoriale)**

*Quindi noi facciamo dell'istruttoria per la compatibilità dei Piani Regolatori.*

**S 2**

*approvazione dei Piani Regolatori, controllo, osservazione ai piani attuativi in questo caso e accordi di programma con conferenze di servizi. Questo è quello di cui mi occupo.*

*No, non faccio altro che guardare i progetti di Piano fatti dagli altri e vedere se vanno bene rispetto alle leggi vigenti //*

*se vi è la conformità, diciamo, alle leggi, una compatibilità. Conformità e compatibilità con le leggi. Ecco.*

**A 2 Progettisti degli altri enti**

*No, non faccio altro che guardare i progetti di Piano fatti dagli altri e vedere se vanno bene rispetto alle leggi vigenti //*

*A chi? Agli studi propri legislativi della legge, dell'urbanistica proprio. Leggi regionali e leggi nazionali*

**G 3**

*certo, sì, però per adesso stanno ancora, non lo so, bisogna vedere loro a che punto stanno...stanno organizzando il Piano Territoriale e progetti speciali, loro fanno, per esempio.*

**A 4 i colleghi**

*sono architetti e geometri. Architetti, ingegneri e geometri.*

*Chi fa l'istruttoria, magari chi fa solo gli esami di tipo amministrativo, chi fa...alcuni fanno solamente i PUA, dipende dal [PAUSA]*

## S SEQUENZE DESCRITTIVE

### ES. ATTIVITA' SVOLTA: MEDIAZIONE E CONTROLLO

ANN è una donna di 48 anni che lavora per la Provincia di Napoli come architetto funzionario D6. E' dunque al massimo della carriera di funzionario. Lavora da 12 anni presso questo ente ed è inserita nel servizio di Coordinamento di Pianificazione Territoriale Urbanistica. Si occupa di istruttoria, nel senso che il suo lavoro consiste nell'analizzare i Piani Regolatori dei Comuni della provincia di Napoli e nel controllarne la conformità in termini, ci tiene a sottolinearlo (è iscritta ad un'associazione di salvaguardia del patrimonio culturale ed ambientale), soprattutto ambientali. Per quanto riguarda il controllo, la conformità viene fatta rispetto non al PTCP, non ancora elaborato, ma rispetto *alle leggi vigenti e rispetto ai dirigenti*.

L'istruttoria comporta sia in un'attività di controllo pubblico, dei PRG e dei PUC ma anche di Progetti speciali (come la TAV) più circoscritti, sia un'attività di consulenza fatta agli enti. Ann si occupa anche di mediazione con i Comuni, ed i relativi tecnici e sindaci. L'attività di mediazione porta Ann a relazionarsi soprattutto con i sindaci dei Comuni e con i politici del Consiglio Provinciale, ai quali deve proporre le soluzioni tecniche o i pareri in materia urbanistica, elaborati dal personale tecnico del suo settore (Urbanistica). Una parte centrale dell'attività di mediazione consiste nell'organizzazione e partecipazione alle Conferenze di Servizio e agli Accordi di Programma.

*Istruttoria, ehm, noi abbiamo la Provincia come [...] abbiamo la creazione di Piani Regolatori e quindi noi come funzionari dobbiamo vedere le compatibilità di questi piani rispetto alle leggi esistenti in materia ambientale, e tutti questi fatti qua. Quindi noi facciamo dell'istruttoria per la compatibilità dei Piani Regolatori.*

*approvazione dei Piani Regolatori, controllo, osservazione ai piani attuativi in questo caso e accordi di programma con conferenze di servizi. Questo è quello di cui mi occupo.*

*No, non faccio altro che guardare i progetti di Piano fatti dagli altri e vedere se vanno bene rispetto alle leggi vigenti //*

*se vi è la conformità, diciamo, alle leggi, una compatibilità. Conformità e compatibilità con le leggi. Ecco.*

Queste operazioni sono state condotte per ogni sotto-dimensione, fino a giungere a 3 schemi provvisori per ogni dimensione analitica (base cognitiva, autonomia professionale, identità/ethos professionale), consistenti in tabelle in cui sono riportati commenti per ogni insieme di sequenze semanticamente omogenee, cioè relative agli stessi attanti, giudizi e sequenze di una determinata dimensione di indagine (es. l'autonomia professionale).

Di qui, le interviste sono state analizzate di nuovo sulla base di altre fonti informative, quali fonti statistiche e documentali, informazioni raccolte dai questionari, racconti informali e osservazione sul campo. Poi col metodo delle comparazioni si è giunta alla tipologia finale degli urbanisti, secondo il nesso tra situazione di lavoro e logica d'azione.

La ricerca empirica si è così concentrata sui meccanismi ed i processi attraverso i quali i soggetti si sono venuti a trovare in quella situazione (percorsi formativi e professionali, pratiche di lavoro) ed il modo in cui si sforzano di gestirla (logica d'azione, strategie, etc.).

Per concludere, va aggiunto che alla fine di ogni intervista si è pervenuti all'individuazione e descrizione del profilo professionale del soggetto.

## **Profili socio-professionali:**

### **Controllori tradizionali**

**LEO**, 47 anni, architetto funzionario (D 6), lavora al servizio Piani Comunali del settore Urbanistica della Regione Campania. Si occupa di istruttoria degli strumenti urbanistici dei Comuni, anche se ora con la nuova legislazione si occuperà sempre più di “programmazione preventiva”. Si tratta cioè di fare consulenza normativa agli amministratori locali, in modo che la loro pianificazione sia compatibile con la normativa regionale. La sua è una formazione tradizionale, scandita da una netta separazione tra formazione e lavoro: dopo la laurea in architettura ha lavorato per 7 anni come consulente della Regione, per essere poi assunto come funzionario/dipendente. È il tipico percorso dei soggetti della classe media burocratica: laurea, concorso e lavoro stabile, ben remunerato (grazie alla posizione organizzativa), ma molto ripetitivo. La sua identità è molto legata a questa posizione di lavoro e allo status di esperto di leggi ed è meno legata alle pratiche di lavoro. Non si rifà ai parametri della professione perché si sente un funzionario che lavora come specialista nell’amministrazione pubblica: l’urbanistica è una funzione della pubblica amministrazione ed il suo lavoro consiste nel fornire e formare gli strumenti urbanistici che utilizzeranno altri. Il suo è un lavoro inserito nei processi di regolazione sociale della pubblica amministrazione. Anche se l’elemento tecnico si confonde con quello amministrativo, è poi quest’ultimo a prevalere. Spera però di eliminare dal proprio lavoro, grazie alla nuova legislazione regionale, quegli elementi più di routine divenendo più un consulente che un controllore di ufficio. Lavora in un’organizzazione che presenta tutte le caratteristiche dell’ideale tipo di burocrazia weberiana e delle sue degenerazioni: scarsa è anche l’innovazione tecnologica e l’apporto di nuove conoscenze. Leo così cerca di unire ai vantaggi della posizione occupazionale che occupa lo status e i contenuti più interessanti derivanti dalla sua attività part-time di docente universitario a contratto. La sua logica d’azione, seguendo lo schema di Freidson (2002), non è né quello consumerista né quello professionale: anche se desidera essere “un tecnico”, alla fine resta un burocrate. Infatti considera il proprio lavoro separato dalla politica, alla quale è subordinato, e si serve della norma per occupare dei piccoli margini di autonomia d’azione dalla dirigenza. In sintesi ha molte garanzie tipiche del pubblico impiego tradizionale ed appartiene ad un più ampio gruppo di burocrati agenti in organizzazioni statiche, orientate dalla norma e stratificate in gerarchie tra le quali ci si muove con la logica dei “piccoli passi”.

**BOB**, 56 anni, ingegnere industriale, lavora al servizio Accordi di Programma (settore: Monitoraggio e Controllo degli accordi di programma). Da 28 anni lavora alla Regione Campania ed in passato si è occupato anche di pianificazione, mentre oggi il suo è un lavoro di istruttoria e di mediazione per la chiusura degli Accordi di Programma, che vedono coinvolti i Comuni della provincia di Napoli e la Regione Campania. La sua è una formazione tradizionale. Bob ha lavorato come insegnante precario presso istituti tecnici e commerciali superiori, infine è entrato alla Regione: sconsiglia questo percorso al figlio perché lavorare nella pubblica amministrazione vuol dire “prostituirsi”. Infatti gli enti pubblici sono enti politici e questo in parte è ragionevole per Bob: anche nel settore privato gli ingegneri devono essere legati agli obiettivi privati degli imprenditori. Tuttavia la pubblica amministrazione dà vita ad un connubio tra politica e manager pubblici che non valorizza le professionalità interne. In particolare il settore in cui lavora è poco propenso tanto all’innovazione tecnologica quanto all’aggiornamento professionale. Le tecnologie informatiche utilizzate sono per lo più semplici (Office, internet, etc.). La relazione con i dirigenti è gerarchica però Bob non è deferente come Sel o Fil, né è conflittuale come i progettisti: prova a mediare e nei casi estremi confligge rifiutando la pratica. Il conflitto è più sull’autonomia di giudizio che sull’impiego della base cognitiva: Bob sa di non essere pianificatore ma attuatore.

Non gli resta che ridefinire le sue pratiche, facendo della mediazione negli Accordi di Programma un’attuazione trasparente ed efficace di una pianificazione territoriale a vantaggio della collettività (l’alternativa è costituita dalla carriera dirigenziale da intraprendere attraverso il canale politico). Il suo essere urbanista pubblico, se non può consistere nell’agire professionale del pianificatore, può consistere nell’agire amministrativo corretto e responsabile del funzionario attuatore: il guardiano della cosa pubblica. La difesa della professionalità non può essere dinamica e fondata sulla base cognitiva impiegata, come fanno i progettisti, ma sulla resistenza e l’applicazione corretta della norma. Il conflitto oltre che con i privati può riprodursi verso i dirigenti, ma a differenza dei progettisti non riguarda tanto l’utilizzo della base cognitiva e l’autonomia degli obiettivi di lavoro quanto l’autonomia di giudizio, legata più ad un’etica ideale che alla reale pratica di lavoro. In poche parole Bob non è un lavoratore della

conoscenza perché l'applicazione e la produzione di conoscenza è stata sempre e fortemente limitata: egli è stato sempre un addetto all'attività, parcellizzata, dell'amministrazione e controllo della pianificazione. Bob appartiene alla tradizionale classe media burocratica, spesso più avvantaggiata per carico e stabilità di lavoro, oltre che per retribuzione, rispetto alla classe dei giovani tecnici, definiti lavoratori della conoscenza. Il professionalismo così non può che essere difeso in termini di status piuttosto che in termini di contenuti del lavoro (essendo questi svuotati dal connubio politica-burocrazia amministrativa). Per questo Bob difende l'Ordine come strumento di identificazione e critica tanto le lauree brevi quanto il gruppo degli ingegneri liberi professionisti: entrambi, anche se con dinamiche diverse, minacciano il pieno riconoscimento degli ingegneri dipendenti pubblici come lui.

**JOE**, 59 anni, funzionario ingegnere (D 6), lavora al servizio abusivismo del settore di Urbanistica regionale. Si occupa di istruttoria e controlli di compatibilità sull'abusivismo, analizzando anche progetti (l'area di competenze sono i Comuni dell'Irpinia e della Terra di lavoro) e raccogliendo dati tramite Access ed Excel. Svolge dunque anche attività di gestione dati ed elaborazioni semplici per lo più di conteggio. Joe è laureato in ingegneria elettrotecnica ed ha vissuto nel tempo un processo di scivolamento del proprio progetto professionale: per situazione di lavoro e percorso formativo non condivide alcuna caratteristica con i giovani laureati del ceto tecnico post-industriale. Infatti, Joe si è laureato in ingegneria elettrotecnica e dopo una breve esperienza di collaborazione all'università si è dato alla libera professione come consulente industriale. All'attività del suo piccolo studio autonomo ha affiancato per molti anni il lavoro di insegnante, precario, presso istituti tecnici superiori. Il suo sogno era insegnare e così ha provato e vinto il concorso alla Regione perché: *“La scelta è derivata dall'idea di integrare il reddito stabile da dipendente pubblico con quello dell'attività libero professionale di consulenza. Poi non è stato possibile. Quando facevo l'insegnante precario si vociferava gli istituti professionali di Stato sarebbero passati alla Regione. Quindi feci la domanda per lavorare alla Regione, con la strategia di diventare docente a tempo indeterminato: la mia passione era quella di insegnare! Invece non è andata così. Ho lavorato al settore Formazione alla Regione però quel lavoro era svuotato e così sono passato al settore Urbanistica”*. In seguito alla riforma Bassanini ha dovuto lasciare la doppia attività, non più conveniente con la nuova normativa. Joe si è ritrovato così funzionario, non ha realizzato il sogno dell'insegnamento né quello della libera professione affiancata ad un'occupazione più stabile. Oggi è minacciato da una riforma che può fargli perdere quei vantaggi soprattutto retributivi: il sistema valutativo ed attributivo delle posizioni organizzative è ritenuto ingiusto ed inefficace, perché legato ad una logica produttivista non adeguata ai servizi pubblici e ad una visione politica che rafforza la discrezionalità dei dirigenti. I difetti della burocrazia meccanica si uniscono a quelli del nuovo managerialismo tipico delle organizzazioni complesse.

La logica d'azione di Joe è quella del managerialismo (seguendo la tipologia di Freidson, 2002): i politici sono i veri decisori pubblici e sono dotati di un sapere generalista capace di quella visione di insieme che manca ai dipendenti pubblici così come ai tecnici. Il progetto professionale di Joe ha subito uno scivolamento verso il basso e la sua posizione di lavoro rischia di divenire sempre più marginale in seguito alla riforma amministrativa in atto. Dunque Joe si ridefinisce come funzionario “tecnico pubblico”: egli è stato risucchiato in parte nel mondo impiegatizio, tuttavia riesce a mantenere una posizione occupazionale adeguata da membro della classe media, anche se appartenente al ceto burocratico tradizionale. Per evitare un ulteriore scivolamento allora deve appigliarsi a quelle conoscenze tecniche impiegate in modo limitato e tentare la strada della continua specializzazione: essa non è vista come strumento per divenire un nuovo tecnico dell'organizzazione come Tina (quest'ultima è sostenitrice di un mutamento amministrativo radicale e non graduale; inoltre Tina vuole partecipare all'innovazione e non semplicemente adattarsi) ma come strumento di difesa per distinguersi dai lavoratori gerarchicamente di livello inferiore. Anche l'iscrizione all'Ordine, non a caso giudicato positivamente, svolge questa funzione di distinzione e legittimazione sociale rispetto agli impiegati, oltre che essere risorsa immateriale per rinforzare lo status di membro della classe media.

**BILL**, 55 anni, è laureato in ingegneria civile. Ha iniziato a lavorare in proprio come ingegnere strutturista, attività alla quale ha affiancato nel tempo quella di formatore dei lavoratori edili. Ha svolto l'attività di formatore prima alla Provincia di Napoli per poi passare alla Regione. Dunque, è passato ad un settore tecnico e da anni si occupa di attività inerenti all'urbanistica: prima si è occupato di abusivismo mentre ora lavora al settore Monitoraggio e Controllo degli Accordi di Programma. Specificatamente si occupa di istruttoria per la chiusura degli Accordi di Programma: il suo è un lavoro di esame tecnico-normativo finalizzato alla valutazione di compatibilità e conformità dei progetti presentati per l'eventuale chiusura degli Accordi. La sua valutazione non entra nel merito e viene svolta attraverso un lavoro di

gruppo con gli altri colleghi (5 architetti ed 1 ingegnere). Bill ha avuto un percorso professionale “discendente”: da libero professionista e formatore negli anni Novanta si è ritrovato a scegliere tra l’attività di funzionario e quella di strutturista. Dunque, il suo lavoro si è ridotto per autonomia ed è bloccato nei contenuti: Bill cerca di aggiornarsi come autodidatta e di trasformare l’attività istruttoria in un’attività di diagnosi tecnico-scientifica da svolgere in gruppo. La sua strategia professionale consiste nel divenire un tecnico dell’organizzazione che affianca all’elevata stabilità e al reddito adeguato un lavoro professionale. Tuttavia la stessa retribuzione, oltre all’autonomia, è minacciata da un’organizzazione burocratica che accentra il potere di definizione degli obiettivi nelle mani dei dirigenti.

Per Bill il suo è un lavoro tecnico oggettivo nei confronti dei quali la politica non può intervenire, mentre i dirigenti col loro potere sulle posizioni organizzative e sugli obiettivi vanno a controllare reddito e contenuti del lavoro, ostacolando il progetto di autocontrollo occupazionale dei tecnici che spesso si sentono dei funzionari. Ha una visione ed una situazione di lavoro simile a Tina, con la quale condivide la continua minaccia della “burocratizzazione” del suo lavoro, per questo ricorre alla pratica e alla strategia della specializzazione. A differenza di Tina forse Bill è meno legato alla progettazione e quindi anche la sua base cognitiva, in termini di sapere impiegato, è meno importante rispetto ad una identificazione nell’organizzazione che è simile a quella dei pianificatori controllori. Per situazione di lavoro Bill è un pianificatore controllore anche se più orientato alla dimensione tecnica e professionale. Tuttavia per pratiche di lavoro, parametri, canale formativo ed identità diverge molto dai progettisti. Bill svolge un lavoro meno amministrativo di altri controllori ed il suo progetto consiste nell’ampliare la sua autonomia esecutiva con un maggiore controllo sul lavoro, tuttavia il contrasto tra base cognitiva elevata e richiesta di una elevata autonomia professionale non gli appartiene: Bill, come Bob ed altri, è un membro della tradizionale classe media burocratica, che a sua volta egli prova ad innovare.

**FIL**, 50 anni, donna, funzionario architetto (D 3), lavora al servizio di Pianificazione generale del Dipartimento di Urbanistica del Comune di Napoli. Si occupa di istruttoria dei progetti presentati da soggetti per lo più privati. Partecipa, inoltre, alle Conferenze di Servizio che interessano la pianificazione urbanistica generale del Comune. Il lavoro di Fil consiste in un’attività di ricerca e di esame di progetti urbanistici e quindi si tratta di attuazione e traduzione del PRG, di recente formazione (pochi anni). Fil ha avuto diverse esperienze di lavoro che col tempo l’hanno allontanata dal mondo libero professionale per “darsi all’amministrazione”. Ella lavora a stretto contatto con i dirigenti, di cui riconosce la superiorità in termini di sapere posseduto. Per Fil l’urbanistica è una funzione amministrativa dove il sapere generalista dei politici, legittimati a decidere, e il sapere giuridico dei burocrati devono trovare una sintesi. La sua visione, seguendo la tipologia di Freidson (2002) è quella del managerialismo: l’urbanistica è materia troppo complessa per dar vita ad una professione autonoma e lei è una mera applicatrice della pianificazione urbana. Fa il suo lavoro con passione, come tecnico dell’amministrazione pubblica. Prova a conciliare un approccio più qualitativo, basato sul sapere multidisciplinare tipico dell’architetto, con la conoscenza rigida delle procedure amministrative. Accetta e riconosce la supremazia dei politici con i quali pensa sia opportuno negoziare, perché il conflitto aperto farebbe soccombere ogni intervento puramente tecnico. Allo stesso tempo si sente appartenente al gruppo dei “burocrati” e quindi coopera strettamente con i dirigenti.

**TOM**, 52 anni, funzionario architetto (D 6), lavora da 19 anni alla Regione. Si occupa di pianificazione territoriale al servizio PTR del settore Monitoraggio e Controllo degli Accordi di Programma. Il suo lavoro consiste nell’attività di istruttoria, compresa l’elaborazione della relazione tecnico-scientifica relativa ai progetti esaminati, e nella redazione dei progetti integrati. Ha partecipato anche al PTR. Tom dunque fa un lavoro complesso, in parte ricco (svolge tutte le attività della pianificazione pubblica tranne il disegno). La sua è una formazione tradizionale ma coerente con la figura del pianificatore pubblico e continuamente aggiornata, mentre scarso è l’utilizzo delle nuove tecnologie informatiche apprese, tra l’altro, da autodidatta. Tom fa un lavoro in parte individuale (istruttoria) ed in parte di gruppo (progettazione e pianificazione): interagisce con differenti professioni con le quali può anche confliggere, si pensi ai geometri e ai consulenti esterni. Tom così confligge con un’organizzazione ritenuta da lui troppo burocratica a causa di dirigenti ed alcuni dipendenti legati ad una cultura del lavoro pubblico troppo tradizionale (logica scambio fiducia/sicurezza). Egli, infatti, non sopporta i molteplici filtri burocratici e gli standard del lavoro di ufficio perché entrambi non valorizzano il lavoro vivo di impiego di sapere esperto. La strategia adottata è così quella della negoziazione, della fiducia acquisita col saper fare, ed eventualmente il conflitto basato sulla “resistenza” (possiamo parlare di conflitto resistente: cfr. Pal), consistente nel rifiuto della pratica: l’impiego pubblico fornisce anche delle importanti risorse di difesa al lavoratore che può rifiutare mansioni e pratiche con maggiore facilità rispetto agli altri lavoratori del settore privato.

Tom si sente innanzitutto un funzionario, anche perché agisce in un'amministrazione pubblica nella quale è stato ben socializzato. Inoltre il lavoro da pubblico dipendente ha anche dei vantaggi. Allo stesso tempo Tom non vuole essere un semplice dipendente, né si sente un mero esecutore. All'interno della sua visione manageriale, anche se non liberista, c'è posto per un nuovo professionista pubblico. Il suo progetto professionale è costruito per comparazione con quello del libero professionista, dal quale Tom vuole distinguersi attraverso la costruzione di uno specifico ethos: essere al servizio, in modo neutrale, del bene pubblico, avendo anche la capacità di definire quale sia l'interesse pubblico. Tom sa che il suo progetto è ostacolato da un ambiente burocratico, che combatte e teme, da un'opinione pubblica non sempre favorevole, da un insieme di pratiche che ostacolano l'impiego efficace di un sapere professionale che ha sempre provato ad aggiornare. Tom quindi unisce alla visione innovativa della pubblica amministrazione la visione istituzionale tradizionale del "servitore dello Stato" (Mayntz 1982), così come segue le strategie tradizionali del mondo libero professionale, col quale pure confligge perché in competizione sia pratica che ideologica. Tom perciò è iscritto all'Ordine, all'INU e a tutte quelle associazioni che possono portare al riconoscimento dello status professionale. Per lo stesso motivo lavora part-time all'università: sono tutti modi per rinforzare il suo riconoscimento professionale. La sua visione così lo porta alla richiesta di essere definito "pianificatore" e non urbanista. Tom cerca di ridefinire il suo lavoro in parte burocratico. La strategia quindi è diversa da quella dei progettisti che, con una formazione diversa (post-industriale) ed una situazione di lavoro più legata alla progettazione, devono lottare contro quegli aspetti burocratici che invece Tom in parte salva, ridefinendoli professionali. La differente situazione di lavoro può spiegare in buona parte la differenza tra la visione manageriale di Tom e quella neo professionale dei progettisti che lavorano al Comune e alla Provincia. L'identificazione nel lavoro è compresente ad una forte identificazione con l'organizzazione proprio per la natura dell'attività di funzionario.

**ANN**, 48 anni, donna, da 12 anni è dipendente provinciale, ed è inquadrata come architetto funzionario D 6. Si è dapprima formata in restauro, poi si è interessata di urbanistica (master + Formez), in funzione delle richieste dell'ente, gruppo di riferimento è la dirigenza pubblica nella quale proietta il suo ruolo futuro. Dà molta importanza alle norme finalizzate allo sviluppo del territorio futuro. Non si pone in modo conflittuale con la politica interna (assessore e dirigenti) ma con la politica esterna (amministrazioni locali): il controllo è mortificante. Sogna di diventare dirigente dell'Ufficio di Piano, strumento attraverso il quale realizzare il suo progetto professionale.

**SILV**, 37 anni, uomo, da 4 anni dipendente provinciale, architetto funzionario D 6, dopo la laurea in architettura ha seguito un master in city management poi ha vinto subito il concorso pubblico al Comune di Napoli e "lo hanno messo all'urbanistica". La sua è dunque una formazione tradizionale (laurea più concorso) e il mestiere l'ha imparato con la pratica (all'università l'urbanistica si insegna molto approssimativamente, secondo Silv). Silv è il prototipo dell'urbanista pubblico: si muove tra l'agire professionale e l'agire burocratico. Si sente un professionista che deve rispondere alla pubblica amministrazione e con un mandato pubblico superiore a quello dei liberi professionisti. Esprime giudizi di merito, dà direttive sui Piani ma le riceve anche da dirigenti ed assessore. Il rapporto con la politica è più conflittuale di Ann: Silv non parla di dirigenza ma fa della mediazione la pratica da cui trae la sua identità professionale, che vede rafforzata sia dalle nuove politiche urbanistiche sia dalla più generale riforma della pubblica amministrazione. Silv ha riconvertito l'attività di controllo in mediazione, di qui il suo essere urbanista, o pianificatore, pubblico. Questa figura rappresenta il tipo caso del mediatore che per contenuti del lavoro ed identità più si avvicina, rispetto agli altri controllori, alla figura del lavoratore della conoscenza.

## **Controllori innovatori**

**SEL**, 31 anni, è laureata in architettura da soli 4 anni. Lavora al Comune da 2 anni, dopo un percorso formativo ricco ed ancora in corso (frequenta la Scuola di Specializzazione post-laurea in progettazione urbanistica). Ha lavorato prima presso uno studio professionale come tirocinante disegnatrice e poi ha fatto qualche lavoro in proprio come ristrutturatrice. Col tempo ha intrapreso la formazione di urbanista, dopo aver vinto il concorso al Comune, ed ha sempre provato a coniugare la specializzazione teorica col sapere pratico appreso sul campo. Sel ha un progetto professionale preciso consistente nello svolgere un lavoro qualificato, non burocratico, come quello che in parte svolge adesso, e stabile, non come quello che ha svolto in passato. Ci sta riuscendo, si sta formando in un ambiente di lavoro che, nonostante molti

aspetti burocratici, è innovativo. È seguita da una tutor (in sostanza la collega architetto svolge questo ruolo nei suoi confronti) ed ha un rapporto di forte collaborazione con la dirigenza, di cui condivide anche le linee politiche. Ha una buona preparazione nelle nuove tecnologie e crede nella pianificazione contrattata, da lei definita partecipata. Contro la logica professionale classica ed il consumerismo spinto sembra essere sostenitrice della logica manageriale, più congeniale al suo progetto professionale, alla sua situazione di lavoro, e alla sua visione della tecnica (essere uno specialista che fornisce gli strumenti all'organizzazione: modello della razionalità tecnica – cfr. Schon 1993- ed identità di molti nuovi professionisti/tecnici di livello intermedio- cfr. Brint 1994).

**PAL**, 36 anni, lavora al settore urbanistica della Provincia di Napoli. Si è occupato finora, al servizio Direzione Urbanistica, di istruttoria. Pal è arrabbiato e in parte frustrato da una situazione di lavoro che non è adeguata alle sue aspirazioni e al suo percorso formativo di lungo periodo, arricchitosi nel periodo post-laurea. Pal ha una formazione analoga a molti altri giovani laureati intervistati e consistente nella sovrapposizione tra formazione e lavoro, nel continuo aggiornamento, nella conoscenza delle nuove tecnologie, nella socializzazione alla riforma amministrativa, e soprattutto nella costruzione di una professione in itinere. Questo canale formativo, da noi definito come post-industriale, è il presupposto per quel nuovo professionalismo da attuare nel lavoro tecnico di applicazione della conoscenza posseduta. Tuttavia lo iato tra formazione e lavoro si fa sentire e dunque Pal sta pensando anche di ridefinire la sua situazione ed identità da funzionario. Non si allea con i dirigenti ma compete dinamicamente con loro, confrontandosi sul sapere e critica la politica per la pratica delle esternalizzazioni. Queste mettono in discussione quel processo di professionalizzazione che la riforma dovrebbe portare avanti. Pal non si sente urbanista pubblico ma funzionario e - in assenza dell'azione professionale classica, in contrapposizione alla quale costruisce la sua identità- fa leva sul gruppo Ripam, costituito da lui e da tutti quei giovani colleghi entrati a lavorare alla Provincia e al Comune attraverso la formula del corso/concorso. Pal critica inoltre la pianificazione contrattata che minaccia il suo progetto professionale consistente nel ricomporre la contrapposizione tra l'essere funzionario (burocrazia) e l'essere professionista (libera professione). Dunque la sua logica d'azione è un mix tra un nuovo professionalismo, simile a quello di Silv, e il managerialismo critico, volto ad una più radicale innovazione della P.A. in senso manageriale: mentre Silv ha trasformato l'attività di controllo in mediazione, Pal vorrebbe trasformare il lavoro di funzionario in un lavoro che metta insieme un'agire amministrativo innovato con un'agire professionale fondato sul sapere specialistico dell'urbanistica. L'alternativa però può essere quella di lavorare alla progettazione ora che è al servizio di Pianificazione Territoriale. In questo caso si può presumere, dato il percorso formativo e la situazione di lavoro analoghi, che il suo progetto professionale diventi lo stesso di quei progettisti come Alba, Jil, ed in parte Cek. Se dovessero fallire entrambi i progetti Pal potrebbe pensare di intraprendere la strada della libera professione, ma questa non è facilmente praticabile: il rischio di essere risucchiati nel mondo della burocrazia tradizionale è dunque presente.

**TINA**, 40 anni, lavora al SIT del Dipartimento di Urbanistica del Comune di Napoli. Si occupa di analisi ed elaborazione dei dati, cioè di tutto ciò, comprese le attività di misurazione e conteggio, che è funzionale alla progettazione. Ha avuto quel percorso formativo che abbiamo definito post-industriale: esperienze in parte eterogenee rispetto alla laurea, formazione e lavoro sovrapposti, ricerca di nuovi saperi da applicare sulla base comunque della formazione universitaria, etc. Tina si è costruita la propria professione nel tempo grazie al sapere pratico e alla formazione post laurea: quest'ultima le ha aperto la mente. Continua ad aggiornarsi attraverso la rete RIPAM, che ha gestito, tramite il Formez, le selezioni per entrare al Comune. Quindi dopo varie esperienze nel mondo del lavoro atipico e precario, Tina è entrata al Dipartimento di Urbanistica, innovandolo subito col suo sapere. Ella è molto esperta nelle nuove tecnologie attraverso le quali ha innovato la gestione dei dati dell'organizzazione (si è passati dal Cad ai nuovi software che gestiscono informazioni più complesse e multimediali). Vorrebbe innovare l'intera amministrazione attraverso un lavoro di gruppo, ma sono falliti vari tentativi fatti in tale direzione. Il suo più grande problema non è tanto costituito dalla scarsa autonomia decisionale e dall'invadenza di campo di dirigenti e politici quanto da un'organizzazione troppo burocratica, che minaccia di svuotare il suo sapere specialistico. La sua visione è legata ad una sorta di managerialismo nuovo che abbiamo definito "attivo": i tecnici non hanno un sapere esperto ampio, tuttavia hanno delle conoscenze limitate ma scientifiche, cioè oggettive. Dunque tali conoscenze sono di supporto alle decisioni di cittadini e politici (questi ultimi i veri mediatori sociali). Il decentramento e la negoziazione possono favorire questo nuovo managerialismo, tuttavia vi è bisogno di una più stretta alleanza tra tecnici e politici: i tecnici devono essere svincolati da ogni procedura burocratica e applicare liberamente il loro

sapere, poi politici, ed eventualmente dirigenti innovatori, decidono, prendendo in considerazione il sapere esperto. I valori e le scelte ultime appartengono ai cittadini. I politici in cambio hanno il ruolo di mediatori del conflitto sociale. Dunque, Tina si sente un professionista pubblico, superiore al libero professionista per la particolare natura del mandato e soprattutto perché può dedicarsi completamente alla produzione ed applicazione di conoscenza, senza perdere tempo nel procacciarsi clienti. Tina è in parte un altro esempio di lavoratore della conoscenza, tuttavia sta scivolando tra i controllori innovatori: ha molte caratteristiche oggettive e soggettive in comune con altri progettisti, tuttavia la sua minore conflittualità con la politica e la scelta di una visione managerialista e non “professionalista” (secondo l’accezione data da Freidson 2002) dipendono forse dalla sua particolare formazione tecnologica (legata al modello della razionalità tecnica) ma anche da una situazione di lavoro che in parte la separa dalla progettazione vera e propria. Forse non vive quella frustrazione che vivono Jil, Alba ed altri progettisti che contestano la scarsa autonomia di giudizio e decisione nella progettazione urbanistica: in quel caso la scarsa autonomia sul cosa fare incide sulla base cognitiva e sulle pratiche di lavoro, proprio le cose a cui tiene di più Tina e sulle quali ella ha costruito la sua identità di tecnico contrapposto al burocrate. La minaccia burocratica dello svuotamento dei contenuti del lavoro è più forte in Tina che svolge un lavoro più parcellizzato e separato dalla concreta progettazione a differenza di Jil, Alba ed altri progettisti.

## **Lavoratori della conoscenza**

**Iva**, 44 anni, funzionario architetto (D 6), lavora da 6 anni alla Provincia. Ha avuto un percorso formativo simile a quello di altri giovani laureati suoi colleghi al Comune e alla Provincia: lungo percorso di formazione, ricco, eterogeneo con costruzione del profilo professionale in itinere nella fase post-laurea. Questa formazione definita in questa sede post-industriale costituisce una fonte di socializzazione forte al lavoro. Iva ha una base cognitiva ampia con le stesse attività di lavoro che sono eterogenee, in parte ricche e qualificate. Nondimeno, Iva non pianifica direttamente ma è svuotata dal ricorso dei politici alle consulenze esterne, forma non inedita di controllo sull’amministrazione attraverso la costituzione di una struttura parallela (Mayntz 1982). Iva così afferma di dare contributi sia tecnici che amministrativi ma alla sua autonomia esecutiva non corrisponde alcuna autonomia professionale: non le resta che darsi a pratiche resistenti, attraverso il proprio sapere e la tutela riservata dalla normativa sul pubblico impiego, nei confronti dei dirigenti. Pur legittimando la sfera politica (alla quale delega parte dell’attività di mediazione sociale insita nella pianificazione pubblica) ne contesta vivacemente l’invadenza nel lavoro tecnico: il controllo sui tecnici non passa per la standardizzazione delle attività quanto per il loro svuotamento. Legata ad un neoprofessionalismo debole, che la vede concorrente con gli altri gruppi professionali (le nuove tecnologie, fonte della rottura dei monopoli conoscitivi, sono valutate in modo critico: rapporto dialettico con esse), Iva, come Tina, rischia una parziale e significativa burocratizzazione del suo lavoro: si assiste ad una subordinazione del sapere tecnico a lavoro cognitivo molto limitato, anche se non vi è una piena standardizzazione e riduzione del lavoro a routine (la situazione di lavoro di Iva è il sogno degli addetti al controllo come Fil). Il lavoro della conoscenza è limitato dalle esternalizzazioni ai consulenti e rischia di trasformare quello che dovrebbe essere un nuovo tecnico in quel sottoprofessionista di cui parlava mezzo secolo fa Wright Mills (1951). Iva è un lavoratore della conoscenza, ma la dimensione della subordinazione sta prendendo il sopravvento su quella professionale, e quando ciò avviene dal conflitto e la competizione sulla base cognitiva (es. Jil) si passa a una strategia di mediazione e di adattamento, con la ridefinizione del progetto professionale: essere funzionario cioè colui che è addetto al buon andamento dell’agire amministrativo. Iva è minacciata dalla burocrazia come Tina ma segue una strada in parte diversa: Iva è legata ad una logica neoprofessionale indebolita mentre Tina, ancora più separata dalla pianificazione, e più legata al modello della razionalità tecnica, vuole divenire – e prova a farlo- tecnico dell’organizzazione. La strategia della prima è meno dinamica della strategia della seconda, ma allo stesso tempo la logica neoprofessionale è presente, seppure indebolita, per la maggiore probabilità di lavorare pienamente alla pianificazione.

**Mik**, 42 anni, è funzionario architetto (D 5) al Dipartimento di Urbanistica del Comune di Napoli. Si occupa di pianificazione esecutiva ed il suo lavoro è ricco e variegato: si va dall’istruttoria alla progettazione, dalla mediazione al disegno. Mik è dunque un progettista che svolge un lavoro della conoscenza interagendo con altri gruppi professionali e utilizzando intensivamente le tecnologie informatiche. La sua relazione con l’organizzazione e con le nuove tecnologie è dialettica: il suo lavoro è il frutto di quella razionalizzazione tecnologico manageriale di cui egli stesso si fa sostenitore, anche se poi mette in evidenza anche gli aspetti che incidono più negativamente sul suo professionalismo. Egli è

soddisfatto dei contenuti del lavoro, però pensa che organizzazione e cultura del lavoro vadano riformate ulteriormente in modo che si lavori per obiettivi e competenze: la valorizzazione della professione è considerata una strada per acquisire maggiore autonomia nella traduzione pratica della pianificazione e per avere individualmente quella ascesa individuale con un maggiore potere di coordinamento e soprattutto una migliore retribuzione, considerata per il momento svilente.

La logica d'azione è quella di un managerialismo attivo fuso a vari aspetti di quel professionalismo che accompagna l'agire degli altri tecnici progettisti come lui.

Mik reputa l'urbanista pubblico una professione interdisciplinare, in quanto il lavoro di pianificazione va svolto attraverso il lavoro di gruppo di diversi professionisti. Dunque non è legato al modello della razionalità tecnica, perché sa che politica e tecnica si fondono, così come amministrazione e politica. Inoltre, più di una volta si sofferma sulla disciplina, sull'importanza del mix tra sapere pratico e sapere teorico, tra sapere specialistico e sapere generalista, e non è soddisfatto dell'attuale divisione dei compiti tra politica e tecnica. Tuttavia non vive questa situazione male, né pensa che valga la pena confliggere, anzi non si contrappone ai dirigenti in quanto tecnico, piuttosto si oppone ad alcuni colleghi. La sua strategia di alleanza con la dirigenza è legata ad un atteggiamento dinamico verso il mutamento basato sulla individuazione di un solo gruppo tecnico/burocratico e non sulla contrapposizione tra tecnici e dirigenti. L'attività urbanistica in futuro potrà essere svolta in pieno anche da professionisti come sociologi e geologi, mentre per il momento, sempre all'interno di un lavoro interdisciplinare, l'architetto, con tutti i suoi limiti, rappresenta un po' il professionista "capofila" della pianificazione. Dunque vi è bisogno di una tecnostuttura pubblica formata da professionisti, dotati di conoscenze elevate applicate in pieno, coadiuvati da altri professionisti manager. I secondi sono tecnici che hanno sviluppato un sapere più generalista e traducono il mandato politico. Dunque vi è una separazione dei ruoli tra politici e tecnici, con una certa autonomia della tecnostuttura. La logica d'azione è dunque in parte quella del managerialismo attivo con Mik che vuole divenire tecnico dell'organizzazione, ossia un professionista che deve rispettare procedure amministrative e mandato politico ma che è dotato di risorse materiali ed immateriali elevate. Si tratta di divenire professionisti d'azienda: Mik più di Tina sembra ambire all'ascesa e all'innovazione aziendale attraverso una base cognitiva applicata più direttamente nella pianificazione. La situazione di lavoro è la stessa degli altri lavoratori della conoscenza, mentre la strategia ed il progetto professionale sono legati ad una logica d'azione in parte diversa: il managerialismo attivo. In questo modo Mik tenta di superare la compresenza nella sua situazione di lavoratore subordinato ma dotato quel sapere esperto tipico dei professionisti classici della classe media.

**ALBA**, 36 anni, laureata in architettura, lavora da 6 anni alla Provincia. È funzionario apicale (D 6) e lavora al servizio di Pianificazione Territoriale. Si occupa di progettazione e la sua attività principale è quella tipica dell'analista. Si occupa anche di disegno. Lavora quasi sempre col GIS e talvolta col Cad. Il suo è un rapporto dialettico con le nuove tecnologie: ella è l'esempio tipico dei giovani laureati che svolgono un lavoro che può essere definito "lavoro della conoscenza". Infatti, la sua formazione continua, definibile per complessità e contenuti "post-industriale", le ha fatto acquisire molteplici competenze consistenti nell'impiegare un sapere specialistico nell'attività di redazione di progetti. Tuttavia l'innovazione tecnologica e manageriale, rompendo i monopoli conoscitivi, dà vita ad una dinamica complessa fatta di cooperazione e conflitto tra i lavoratori. Oggi costoro hanno trovato una mediazione ed il conflitto si è spostato, o meglio intensificato, in direzione dei consulenti esterni e dei decisori (dirigenti e politici). Infatti il punto debole del lavoro tecnico è l'impiego concreto della conoscenza da parte di dirigenti e politici e la conseguente autonomia di giudizio tipica delle professioni. Alba sa di essere il prodotto di un mutamento in corso del mondo del lavoro, della pubblica amministrazione, e, più nello specifico, delle politiche pubbliche in materia urbanistica, tuttavia non sa quale sarà l'esito di tale mutamento. Infatti, da una parte la pubblica amministrazione si innova acquisendo nuovi saperi (si va oltre il diritto amministrativo – cfr. come figura opposta Fil), dall'altra si può rischiare di creare un ceto tecnico che produce solo documenti inutili al servizio delle pratiche mediatiche e propagandistiche dei politici e dei loro nuovi manager pubblici. Qui sta il punto: impiegato alienato o tecnico esperto? In ogni caso soggetto ad autonomia professionale limitata. Forse tutti questi aspetti convivono in quella che può essere una nuova figura sociale e professionale interna alla classe di servizio: i lavoratori della conoscenza.

**CEK**, 50 anni, ha iniziato a lavorare al Comune come geometra, da tredici anni è all'Urbanistica. Laureatosi a 37 anni ha avuto difficoltà nel farsi riconoscere a livello formale come dipendente laureato. Cek non ha quella formazione ricca tipica dei giovani laureati ma si è formato sul campo. La sua è una situazione complessa che può essere sintetizzata nell'ascesa di un tecnico di livello medio-inferiore che

da disegnatore prova ad essere oggi architetto urbanista. Lavora alla progettazione ed utilizza molto le nuove tecnologie informatiche alle quali deve integrare il suo sapere esperto. Accetta in buona parte la sua subordinazione a dirigenti e politici anche se è legato alla logica del professionalismo, per quanto innovata. Il conflitto forte è con consulenti esterni e con la politica, e la frustrazione è evidente. I suoi parametri di riferimento sono quelli di una professione che crede avrà maggiori spazi con la pianificazione decentrata. L'urbanistica non è matematica e si basa sempre su una conoscenza specialistica che deve integrare norme e software, tuttavia tale produzione di conoscenza è sempre limitata perché la politica, a monte ed in itinere, invade quell'autonomia professionale rivendicata dai tecnici come lui. Si sente così alla fine un impiegato che rivendica almeno una retribuzione adeguata rispetto ad un mutamento della pubblica amministrazione, che rende il lavoro dei dipendenti più interessante ma anche più impegnativo. Cek, lavoratore subordinato e tecnico/esecutore tradizionale o nuovo professionista della pubblica amministrazione? La sua situazione di lavoro a cui è giunto, per vie diverse da quelle tipiche dei suoi giovani colleghi laureati, è condivisa un po' da tutti i progettisti come lui. E' un lavoratore della conoscenza, figura nella quale alla base cognitiva ampia e in continua crescita non corrisponde un'autonomia di giudizio concreta. Il progetto professionale sembra così bloccato tra accettazione, e limitazione della rivendicazione solo a questioni salariali, e tentativo di acquisire margini di autonomia nella prassi quotidiana di traduzione della pianificazione voluta dai decisori pubblici.

**JIL**, 39 anni, progettista al Dipartimento di urbanistica del Comune di Napoli, è il tipico prodotto dell'innovazione tecnologico-manageriale post-industriale: ha una formazione di lungo periodo ed una socializzazione al lavoro forte. È il lavoro vivo, creativo, il saper fare, ad essere fonte di identificazione sociale e professionale, e non lo status, l'organizzazione, la cultura. La base cognitiva è intesa come prodotto in continua evoluzione che deve saper interagire con molteplici saperi del sociale senza cadere nel generalismo politico o manageriale né nello specialismo eccessivo che ridurrebbe la conoscenza a mera tecnica da applicare. Di qui la sua visione professionale e il suo conflitto con la politica. Rispetto al managerialismo Jil non intraprende una strategia di accettazione subalterna o di conflittualità debole fatta di frustrazione, ma porta avanti una strategia di forte competitività: sapere più dei manager e dei politici per ottenere, non con un atto di forza ma di competenza, quell'autocontrollo sul lavoro tipico delle professioni liberali. Non è un nostalgico, però, del professionalismo classico ma, come Alba e altri progettisti, non vuole nemmeno essere un tecnico subalterno. Sa però che i margini di azione sono molto limitati. Dal punto di vista oggettivo, delle pratiche di lavoro, è definibile come un "lavoratore della conoscenza", né professionista né mero lavoratore subordinato, mentre dal punto di vista soggettivo si sente un tecnico ma è più dinamico e conflittuale degli altri progettisti: per Jil la minaccia non consiste tanto nell'inutilità sociale della sua conoscenza, se questa non viene presa in considerazione dai decisori pubblici, quanto nel divenire esecutore attraverso la subordinazione della sua conoscenza ai fini dei decisori pubblici. Tuttavia Jil sa che comunque i margini di azione sono molto ridotti. Come altri progettisti, pensa di realizzare il proprio progetto professionale, oltre che con la formazione continua, con la traduzione pratica dei Piani ed eventualmente, in futuro, intraprendendo la libera professione (nel caso in cui fallisse il suo progetto professionale all'interno dell'organizzazione). In questo senso l'iscrizione all'Ordine, altrimenti inutile, può avere senso.

In sintesi Jil e Alba sono molto simili, mentre Cek ed Iva presentano un atteggiamento meno dinamico rispetto al mutamento, al contrario di Mik che in parte accetta quel mix di managerialismo e consumerismo dei controllori innovatori (Tina, Sel e Pal). I lavoratori della conoscenza sono però tutti accomunati da una situazione oggettiva caratterizzata dall'immissione di sapere continuamente aggiornato nella progettazione, dalla formazione post-industriale (tranne Cek) e concretamente impiegata, a differenza degli altri urbanisti, nonché da una valutazione critica nei confronti della professione, delle tecnologie impiegate ed in termini di relazione con la sfera politico-dirigenziale. Il loro aire è legato al modello della razionalità riflessiva.

Essi, inoltre, provano più degli altri a costruire un sistema simbolico alternativo a quello veicolato dalla riforma e dalla dirigenza, al contrario dei controllori tradizionali che non sviluppano una visione di insieme legata ad un progetto futuro. Allo stesso tempo si distinguono dai controllori innovatori, in quanto non accettano pienamente la retorica/visione del managerialismo, che accompagna la riforma amministrativa, e più in generale la razionalizzazione post-industriale.

## Bibliografia

- Abbott A. (1988), *The System of professions*, University of Chicago Press, Chicago
- Accornero A. (1981), *L'impiegato, Giano bifronte*, in "Rinascita", XXXVIII, n. 48, Roma
- Id. (1994), *Il mondo della produzione*, Il Mulino, Bologna
- Id. (1997), *Era il secolo del lavoro*, Il Mulino, Bologna
- Id. (2000), *La società dei lavori*, in *Sociologia del lavoro* n. 80, Franco Angeli, Milano
- Id. (2005), *Il lavoro dalla rigidità alla flessibilità. E poi?*, in *Sociologia del lavoro* n. 100, Franco Angeli, Milano
- Ambrosini M., Beccalli B. (2000), *Lavoro e nuova cittadinanza, Cittadinanza e nuovi lavori*, *Sociologia del lavoro* n. 80, Franco Angeli, Milano
- Ancoin P. (1997), *The Design of Public Organizations for 21<sup>st</sup> Century; Why Bureacracy will survive in Public Management*, *Canadian Public Administration* n. 40
- Ascoli U. (1987), *Azione volontaria e welfare state*, Il Mulino, Bologna
- Bagnasco A. (1977), *Le Tre Italie*, Il Mulino, Bologna
- Barbagli M. (1974), *Disoccupazione intellettuale e sistema scolastico in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Barbè C. (1983), *Identità e azione collettiva: quale identità?*, in M. Livolsi (a cura di), *Sociologia dei processi culturali*, Franco Angeli, Milano
- Bell (1991), *La società post-industriale*, Comunità, Milano (ed. originale *The Coming of Post-Industrial Society: A Venture in Social Forecasting*, Basic Books, New York 1973)
- Berger P., Luckmann T. (1969), *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino, Bologna
- Bertaux D. (1999), *Racconti di vita. La prospettiva etnosociologica*, a cura di Rita Bichi, Franco Angeli, Milano
- Bichi R. (2000), *La società raccontata*, Franco Angeli, Milano
- Blau P., Duncan O.D. (1967), *The American Occupational Structure*, Wiley, New York
- Bobbio L. (1996), *La democrazia non abita a Gordio*, Franco Angeli, Milano
- Bologna S., Fumagalli A. (a cura di) (1997), *Il lavoro autonomo di seconda generazione*, Feltrinelli, Milano

- Bonazzi G., La Rosa M., Pulignano V. (a cura di) (2002), *Sociologia del lavoro e studi organizzativi. Lo stato del dibattito in Italia ed in Gran Bretagna*, Franco Angeli, Milano
- Id. (2005), *Il cambiamento del paradigma organizzativo nel 20° secolo: alcune ripercussioni sulle convinzioni profonde*, in *Sociologia del lavoro* n. 100, Franco Angeli, Milano
- Borghi V. (2002), *Lavoro e modelli organizzativi*, in M. La Rosa (a cura di), *Sociologia dei lavori*, Franco Angeli, Milano
- Boudon R. (1981), *Effetti "perversi" dell'azione sociale*, Feltrinelli, Milano
- Id. (1991), *Azione sociale*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma
- Bourdieu P. (1983), *La distinzione. Critica sociale del gusto*, Il Mulino, Bologna (ed. originale, *La distinction. Critique sociale du Jugement*, Minuti, Paris 1979)
- Brint S. (1994), *In an Age of Experts*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey
- Bugarini F. (1987), *Ingegneri, Architetti, Geometri: la lunga marcia delle professioni tecniche*, in W. Tousijn (a cura di), *Le libere professioni in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Burowoy M. (1979), *Manufacturing Consent: Changes in the Labour Process under Monopoly Capitalism*, Chicago University Press, Chicago
- Butera F. (1988), *L'orologio e l'organismo*, Franco Angeli, Milano
- Id. (2005), *Tecnologia, organizzazione e lavoro: il progetto e la persona*, in *Sociologia del lavoro* n. 100, Franco Angeli, Milano
- Butera F., Donati E., Cesaria R. (1997), *I lavoratori della conoscenza*, Franco Angeli, Milano
- Butera F., Failla A. (1992), *Professionisti nelle organizzazioni*, Etas Libri, Milano
- Calza Bini P. (1978), *Problemi per un'analisi delle classi in Italia*, in M. Paci (a cura di), *Classi sociali e capitalismo in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Campelli E. (1996), *Metodi qualitativi e teoria sociale*, in C. Cipolla, A. de Lillo, *Il sociologo e le sirene*, Franco Angeli, Milano
- Id. (1999), *Da un luogo comune*, Carocci editore, Roma
- Carbonaro A. (1979), *Povertà e classi sociali*, Franco Angeli, Milano
- Carboni C. (1991), *Lavoro e culture del lavoro*, Editori Laterza, Roma-Bari
- Cerese F.P. (1998), *Pubblica amministrazione, un'analisi sociologica*, Carocci Editore, Roma
- Id. (1999), *La nuova dirigenza pubblica*, Carocci Editore, Roma

- Cesareo V. (1989), *L'icona tecnologica: immagini del progresso, struttura sociale e diffusione dell'innovazione in Italia*, Edizioni della fondazione Giovanni Agnelli, Torino
- Chiesi A.M. (1997), *Lavoro e professioni*, Carocci, Roma
- Cnel (2006), *Rapporto sul mercato del lavoro 2005*, Cnel, Roma
- Cobalti (1995), *Lo studio della mobilità*, La Nuova Italia Scientifica, Roma
- Cocozza A. (2004), *La riforma rivoluzionaria. Leadership, gruppi professionali e valorizzazione delle risorse umane nelle pubbliche amministrazioni*, Franco Angeli, Milano
- Coleman J.S. (2000), *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge
- Collins R. (1980), *Sociologia*, Zanichelli, Bologna  
 Id. (1992), *Teorie sociologiche*, Il Mulino, Bologna
- Consoli F., Benadusi L. (1999), *L'emergenza della metodologia delle competenze nel pensiero teorico e pratico manageriale*, Osservatorio Isfol 5/6
- Corbetta P. (1999), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna
- Crespi F. (1994), *Le vie alla sociologia*, Il Mulino, Bologna
- Crompton R. (1996), *Classi sociali e stratificazione*, Il Mulino, Bologna
- Crozier M. (1970), *Il mondo degli impiegati*, Franco Angeli, Milano  
 Id. (1989), *Il fenomeno burocratico*, Etas libri, Milano
- D'Albergo E., Vaselli P. (1997), *Un'amministrazione imprenditoriale?*, Edizioni SEAM, Roma
- D'Amico R. (2001), *Il manager pubblico nell'ente locale*, Franco Angeli, Milano
- Davis K., Moore W.M. (1969), *Alcuni principi della teoria della stratificazione*, in B. Bendix, S.M. Lipset, *Classe, potere, status. Teoria sulla struttura di classe*, Marsilio, Venezia
- de Leonardis O. (1998), *In un diverso welfare*, Feltrinelli, Milano
- de Lillo A., Schizzerotto A. (1985), *La valutazione sociale delle occupazioni*, Il Mulino, Bologna
- De Masi D. (1999), *Il futuro del lavoro: fatica ed ozio nella società post-industriale*, Rizzoli, Milano

- Demazière D., Dubar C. (2000), *Dentro le storie*, Raffaello Cortina Editore, Milano (ed. originale *Analyser Les Entretiens Biographiques: l'exemple de récits d'insertions*, Nathan, Paris 1997)
- Di Franco G., Marradi A. (2003), *Analisi fattoriale e analisi in componenti principali*, Bonanno, Roma-Acireale
- Diana P., Montesperelli P. (2005), *Analizzare le interviste ermeneutiche*, Carocci, Roma
- Drucker P. (1967), *Il potere dei dirigenti*, Etas Libri, Milano (ed. originale *The practice of management*, Harper and Row, New York 1964)
- Id. (1993), *La società post-capitalista*, Sperling e Kupfer, Milano
- Dubar C. (2004), *La socializzazione. Come si costruisce l'identità sociale*, Il Mulino, Bologna (ed. originale *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, A. Colin, Paris 1991)
- Durkheim E. (1963), *Le regole del metodo sociologico*, Comunità, Milano (ed. originale, *Les règles de la méthode sociologique*, Les Presses universitaires de France, Paris 1895).
- Elster J. (1995), *Il cemento della società*, Il Mulino, Bologna
- Erikson E., Goldthorpe J.H. (1992), *The Constant Flux*, Clarendon Press, Oxford
- Esping-Andersen G. (1991) , *Strutture di classe post-industriali: un confronto tra Germania, Svezia e Stati Uniti*, in Stato e Mercato, n. 32, agosto
- Id. (2000), *I fondamenti sociali delle economie post-industriali*, Il Mulino, Bologna
- Eversley D. (1982), *The Planners in Society, The Changing Role of a Profession*, Faber and Faber, London
- Faccioli F. (2000), *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*, Carocci, Roma
- Farinella D. (2005), *Privatizzazione e cambiamento nel servizio pubblico*, Franco Angeli, Milano
- Febbrajo A. (1987), *Struttura e Funzioni delle deontologie professionali*, in W. Tussijjn (a cura di), *Le libere professioni in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Fedele M. (2002), *Il Management delle politiche pubbliche*, Editori Laterza, Bari
- Ferraresi F. (1980), *Burocrazia e politica in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Ferrera M. (1993), *Modelli di solidarietà*, Il Mulino, Bologna
- Flora P., Heidenheimer A.J. (1983), *Lo sviluppo del welfare state in Europa e in America*, Il Mulino, Bologna

- Florida R. (2003), *L'ascesa della nuova classe creativa*, Mondadori, Milano (ed. originale *The Rise of the Creative Class*, Basic Books, New York 2002)
- Freidson E. (1970), *Professional Dominance: The Social Structure of Medical Care*, Atherson Press, New York
- Id. (1998), *Metodo e contenuto per uno studio comparato delle professioni*, in M. Giannini, E. Minardi (a cura di), *I gruppi professionali*, Sociologia del lavoro 70-71, Franco Angeli, Milano
- Id. (2002), *Professionalismo. La terza logica*, Edizioni Dedalo, Bari
- Gallino L. (1978), *Dizionario di sociologia*, Utet, Torino
- Id. (1983), *Informatica e qualità del lavoro*, Einaudi, Torino
- Id. (1988), *Dizionario di sociologia*, Utet, Torino
- Id. (1995), *Automazione ricorsiva e mercato del lavoro*, in M. Berra (a cura di), *Ripensare la tecnologia*, Bollati Boringhieri, Torino
- Id. (1998), *Se tre milioni vi sembrano pochi*, Einaudi Editore, Torino
- Garetti M., Rieser V., Sartiano L. (2000), *La fabbrica terziarizzata*, in *La Rivista del Manifesto*, n. 5, Aprile
- Gasparini G. (1979), *Gli impiegati. Una analisi della condizione impiegatizia nel lavoro, nel sindacato, nella sfera extra-lavorativa*, Franco Angeli, Milano
- Gherardi S., Lippi A. (2000), *Tradurre le riforme in pratica*, Raffaello Cortina Editore, Milano
- Giannini M. (a cura di) (2003), *Critica del professionalismo*, in *Economia e Lavoro* n. 2, Maggio-Agosto, Roma
- Giannini M., Minardi E. (a cura di) (1998), *I gruppi professionali*, Sociologia del lavoro n. 70-71, Franco Angeli, Milano
- Giddens A. (1989), *Il processo di strutturazione delle classi sociali*, in A. Schizzerotto (a cura di), *Classi sociali e società contemporanea*, Franco Angeli, Milano
- Id. (1990), *La costituzione della società*, Edizioni Comunità, Milano
- Id. (1999), *Identità e società moderna*, Ipermedium Libri, Napoli
- Gorz A. (1992), *Metamorfosi del lavoro*, Boringhieri, Torino (ed. originale *Métamorphoses du travail, quête du sens Critique de la raison économique*, Galilée editions, Paris 1988)
- Id. (2003), *L'immateriale*, Bollati Boringhieri, Torino
- Gouldner A.G. (1970), *Modelli di burocrazia aziendale*, Etas Kompass, Milano (ed. originale *Patterns of Industrial Bureacracy*, The Free Press, New York 1954)
- Gouldner A.W. (1979), *The future of intellectuals and the rise of the new class*, Seabury Press, New York

- Gramsci A. (1997), *Le Opere* (antologia a cura di A. Santucci), Editori Riuniti, Roma (manoscritto "Alcuni temi della questione meridionale")
- Guidicini P., Castrignano M. (1997), *L'utilizzo del dato qualitativo nella ricerca sociologica*, Franco Angeli, Milano
- Habermas J. (1988), *Il discorso filosofico della modernità*, Editori Laterza, Roma-Bari
- Hanlon G. (1998), *Professionalism as Enterprise: Service Class Politics and The Redefinition of Professionalism*, in *Sociology*, 32
- Haug M. (1987), *Deprofessionalizzazione: un'ipotesi alternativa per il futuro*, W. Tousijn (a cura di), *Sociologia delle professioni*, Il Mulino, Bologna
- Herzberg F. (1966), *Work and The Nature of Man*, World Publishing Co., New York
- Johnson T. (1972), *Professions and Power*, MacMillan, London
- Istat (2001), *Classificazioni delle professioni*, Istat, Roma (Metodi e norme n. 12)
- Istat (2006), *Rapporto Annuale 2005. La situazione del Paese*, Istat, Roma
- Kern H., Schumann M. (1991), *La fine della divisione del lavoro?*, Giulio Einaudi, Torino (ed. originale *Das Ende der Arbeitsteilung? Rationalisierung in der industriellen Produktion: Bestandsaufnahme*, Verlag Bech'sche, München 1984)
- Kettl D. (2000), *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Kornhauser W. (1962), *Scientist in Industry: Conflict and Accomodation*, University of California Press, Berkeley
- La Rosa M. (a cura di ) (2002), *Sociologia dei lavori*, Franco Angeli, Milano
- Id. (a cura di) (2005), *Economia, lavoro, organizzazione, nuovi paradigmi, nuovi scenari*, *Sociologia del lavoro* n. 100, Franco Angeli, Milano
- Id. (2006), *Come e perché parlare di metacompetenze per la formazione*, *Sociologia del Lavoro* n. 103, Franco Angeli, Milano
- Laville J.L. (2005), *Dal lavoro all'economia, dall'organizzazione all'istituzione: percorsi sociologici*, in *Sociologia del lavoro* n. 100, Franco Angeli, Milano
- Lyon D. (1995), *Quale cultura per la tecnologia? Le tecnologie dell'informatica e delle comunicazioni nelle teorie sociali postmoderne*, in M. Berra (a cura di), *Ripensare la tecnologia*, Bollati Boringhieri, Torino
- Lyotard J.F. (1981), *La condizione post-moderna*, Feltrinelli, Milano
- Marradi A. (1980), *Concetti e metodo per la ricerca sociale*, La Giuntina, Firenze
- Id. (1995), *L'analisi monovariata*, Franco Angeli, Milano

- Id. (1997), *Linee guida per l'analisi bivariata dei dati nelle scienze sociali*, Milano
- Martinelli A., Chiesi A.M. (2002), *La società italiana*, Editori Laterza, Roma-Bari
- Marx K. (1998), *Il Capitale*, I libro, Editori Riuniti, Roma (ed. originale *Das Kapital*, O Meibner, Hamburg 1867)
- Mayntz R. (1982), *Sociologia della pubblica amministrazione*, Il Mulino, Bologna
- McKinlay J.B. (1979), *La regolazione professionale del mutamento sociale*, in W. Tousijn (a cura di), *Sociologia delle professioni*, Il Mulino, Bologna
- Mead G.H. (1970) (1934), *Mente, sé e società*, Giunti e Barbera, Firenze
- Merton R.K. (1970) (1959), *Teoria e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna
- Mingione E. (1998), *Sociologia della vita economica*, Carocci, Roma
- Mingione E., Braghin P., Trivellato P. (1978), *Per un'analisi della struttura di classe dell'Italia contemporanea*, in M. Paci (a cura di), *Classi sociali e capitalismo in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Mingione E., Pugliese E. (2002), *Il Lavoro*, Carocci, Roma
- Mintzberg H. (1996), *La progettazione delle organizzazioni*, Il Mulino, Bologna (ed. originale *Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall 1979)
- Montesperelli P. (1998), *L'intervista ermeneutica*, Franco Angeli, Milano
- Mortara V. (1990), *Introduzione alla pubblica amministrazione*, Franco Angeli, Milano
- Naschold F. (1995), *Tecnologia, lavoro e occupazione. Sono in grado le imprese europee di vincere la sfida imposta dalle nuove caratteristiche della forza-lavoro?*, in M. Berra (a cura di), *Ripensare la tecnologia*, Bollati Boringhieri, Torino
- Negrelli S. (2005), *Sociologia del lavoro*, Editori Laterza, Roma-Bari
- O'Connor J. (1977), *La crisi fiscale dello Stato*, Etas Libri, Milano
- Offe C. (1997), *Economia senza mercato*, Editori riuniti, Milano
- Oppenheimer M. (1979), *La proletarizzazione del professionista*, in W. Tousijn (a cura di), *Sociologia delle professioni*, Il Mulino, Bologna
- Paci M. (a cura di) (1978), *Classi sociali e capitalismo in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Id. (1982), *La struttura sociale italiana*, Il Mulino, Bologna
- Id. (1989), *Pubblico e privato nei moderni sistemi di welfare*, Liguori Editore, Napoli
- Id. (1991), *Classi sociali e società post-industriale in Italia*, in *Stato e Mercato*, n. 32, agosto
- Id. (2005), *Nuovi Lavori, Nuovo Welfare*, Il Mulino, Bologna

- Palumbo M. (a cura di) (1993), *Classi, disuguaglianze e povertà*, Franco Angeli, Milano
- Id. (2001), *Il processo di valutazione*, Franco Angeli, Milano
- Pisati M. (2000), *La mobilità sociale*, Il Mulino, Bologna
- Pizzorno A. (1978), *I ceti medi nei meccanismi del consenso*, in M. Paci (a cura di), *Classi sociali e capitalismo in Italia*, Il Mulino, Bologna
- Polanyi K. (2000), *La grande trasformazione*, Einaudi, Torino (ed. originale *The Great Transformation, The Political and Economic Origins of Our Time*, Viking Press, New York 1944)
- Poulantzas N. (1971), *Potere politico e classi sociali*, Editori Riuniti, Roma
- Id. (1989), *Sulle classi sociali*, in A. Schizzerotto (a cura di), *Classi sociali e società contemporanea*, Franco Angeli, Milano
- Prandstraller G.P. (1980), *Sociologia delle professioni*, Città Nuova Editore, Roma
- Id. (2003), *Il lavoro professionale e la civilizzazione del capitalismo*, Franco Angeli, Milano
- Pugliese E., Rebeggiani E. (2004), *Occupazione e disoccupazione in Italia*, Edizioni Lavoro, Roma
- Pulignano V. (2002), *Attualità e questioni nella sociologia britannica del lavoro. Riflessioni da una prospettiva italiana*, in *Sociologia del Lavoro*, n. 86-87, Franco Angeli, Milano
- Ranieri A. (a cura di) (1999), *Il sapere e il lavoro*, Franco Angeli, Milano
- Rapporto CNI (consiglio nazionale degli ingegneri) (2002), *Reddito e volume d'affari degli ingegneri e degli architetti nel 2000*, Roma
- Reich R. (1993), *L'economia delle nazioni. Lavoro, impresa e politica economica nei paesi del capitalismo globalizzato*, Il Sole-24 Ore, Milano (ed. originale *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21<sup>st</sup> Century Capitalism*, Vintage Books, New York 1991)
- Reyneri E. (2004), *Verso una nuova società del lavoro diffuso e plurale*, relazione presentata all'VIII Congresso Nazionale dell' AIS, Roma
- Rifkin J. (1995), *La fine del lavoro*, Baldini e Castoldi, Milano
- Rizza R. (2003), *Il lavoro mobile*, Carocci, Roma
- Rolando S. (a cura di) (2001), *Teoria e tecniche della comunicazione pubblica*, Etas, Milano

- Rositi F. (2003), *Soggetto vs Attore: una introduzione*, in C. Melchior (a cura di), *La rappresentazione dei soggetti collettivi*, Editrice Universitaria Udinese srl, Udine
- Rullani E. (1995), *Produzione snella e post-fordismo: alla ricerca del paradigma emergente*, in *Economia e Politica Industriale* n. 84, Dicembre
- Salzano E. (2004), *Fondamenti di Urbanistica*, Editori Laterza, Roma-Bari
- Sarfatti Larson M. (1977), *The Rise of Professionalism: A Sociological Analysis*, University of California
- Id. (1993), *Behind the Postmodern Façade*, University California Press, California
- Id. (1998), *Le funzioni "nomiche" delle professioni e la fine della modernità*, in M. Giannini, E. Minardi (a cura di), *I Gruppi Professionali*, *Sociologia del lavoro*, n. 70-71, Franco Angeli, Milano
- Schizzerotto A. (a cura di) (1989), *Classi sociali e società contemporanea*, Franco Angeli, Milano
- Id. (1993), *Problemi concettuali e metodologici nell'analisi delle classi sociali*, in M. Palumbo (a cura di), *Classi, disuguaglianze e povertà*, Franco Angeli, Milano
- Schön D. (1993), *Il professionista riflessivo*, Edizioni Dedalo, Bari (ed. originale *The Reflective Practitioner. How professionals think in action*, Temple Smith, London 1983)
- Sciolla L. (a cura di) (1983), *Identità*, Rosenberg e Sellier, Torino
- Id. (2003), *L'identità dei soggetti collettivi*, in C. Melchior (a cura di), *La rappresentazione dei soggetti collettivi*, Editrice Universitaria Udinese srl, Udine
- Scott R.W. (1998), *Istituzioni e organizzazioni*, Il Mulino, Bologna
- Sen A. (2000) (1999), *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Milano
- Sennet R. (2002), *L'uomo flessibile*, Feltrinelli, Milano
- Speranza L. (1991), *Sociologia e political economy delle professioni*, in *Stato e mercato*, n. 33
- Id. (1998), *La stratificazione delle identità professionali tra processi di distinzione e di massificazione*, in M. Giannini, E. Minardi (a cura di), in M. Giannini, E. Minardi (a cura di), *I gruppi professionali*, *Sociologia del lavoro* 70-71, Franco Angeli, Milano
- Supiot A. (2003), *Il futuro del lavoro. Trasformazione dell'occupazione e prospettive della regolazione del lavoro*, Carocci, Roma
- Sylos Labini P. (1988) (1972), *Saggio sulle classi sociali*, Editori Laterza, Roma-Bari
- Id. (1989), *Nuove tecnologie e disoccupazione*, Editori Laterza, Roma-Bari

- Svensson L.G. (2003), *Nuovi contesti per il controllo e la fiducia nel professionalismo*, in M. Giannini (a cura di), *Critica del professionalismo*, Economia e Lavoro, n. 2, Maggio-Agosto, Roma
- Terssac G. de (1992), *Come cambia il lavoro: efficacia, autonomia, valorizzazione delle competenze*, Etas Libri, Milano
- Thompson P. (2002), *Per una critica del quadro di riferimento: lavoro, occupazione e politica economica nella ed oltre la Labour Process Theory*, in *Sociologia del lavoro*, n. 86-87, Franco Angeli, Milano
- Toffler A. (1987), *La terza ondata*, Sperling e Kupfer, Milano
- Touraine A. (1970), *La società post-industriale*, Il Mulino, Bologna  
 Id. (1973), *La coscienza operaia*, Franco Angeli, Milano  
 Id. (1975), *La produzione della società*, Il Mulino, Bologna  
 Id. (1993), *Critica della modernità*, Il Mulino, Bologna  
 Id. (2000), *Stiamo entrando in una civiltà del lavoro*, in M. Ambrosini, B. Beccalli (a cura di), *Lavoro e Nuova cittadinanza- Cittadinanza e Nuovi Lavori*, Sociologia del lavoro, n. 80, Franco Angeli, Milano
- Tousijn W. (a cura di) (1979), *Sociologia delle professioni*, Il Mulino, Bologna  
 Id. (a cura di) (1987), *Le libere professioni in Italia*, Il Mulino, Bologna  
 Id. (1990), *La qualificazione del lavoro nell'industria*, Franco Angeli, Milano  
 Id. (1993), *Il concetto di professionalizzazione e la divisione del lavoro tra occupazioni*, in AA.VV., *Nuovi approcci teorici per la sociologia della vita economica*, a cura della Sezione "Economia, Lavoro e Organizzazione" dell'AIS, Franco Angeli, Milano  
 Id. (1998) *Prospettive comparative sul professionalismo: differenze e somiglianze tra realtà nazionali, alla ricerca di una teoria* in M. Giannini, E. Minardi (a cura di), *I Gruppi Professionali*, Sociologia del lavoro, 70-71, Franco Angeli, Milano
- Verpraet G. (2003), *Il coinvolgimento sociale delle professioni del welfare state*, in M. Giannini (a cura di), *Critica del professionalismo*, in Economia e Lavoro n. 2, Maggio-Agosto, Roma
- Vitiello A. (2003), *Il divenire delle professioni: commento a Spencer*, in Economia e Lavoro, 2, Roma- Maggio/Agosto
- Weber M. (1980), *Economia e Società*, volume primo, Comunità, Milano (ed. originale *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen, Mohr 1922)
- Wilensky H. L. (1964), *The Professionalization of Everyone?*, in *American Journal of Sociology*, n. 2; (trad. parziale *La professionalizzazione di tutti?*, in W. Tousijn (a cura di), *Sociologia delle professioni*, Il Mulino, Bologna 1979)
- Wright E.O. (1989), *Sfruttamento e classi sociali*, in A. Schizzerotto (a cura di), *Classi sociali e società contemporanea*, Franco Angeli, Milano

Wright Mills C. (1966), *Colletti bianchi*, Edizioni Comunità, Torino (ed. originale *White Collar: The American Middle Classes*, Oxford University Press, New York 1951)

Id. (1995), *L'immaginazione sociologica*, Il Saggiatore, Milano (ed. originale *The Sociological Imagination*, Oxford University Press, New York 1959)

Zagrebelsky G. (1992), *Il diritto mite*, Einaudi, Torino

### **Sitografia**

[www.cnappc.archiworld.it](http://www.cnappc.archiworld.it)  
[www.centrostudicni.it](http://www.centrostudicni.it)  
[www.eddyburg.it](http://www.eddyburg.it)  
[www.fpcgil.it](http://www.fpcgil.it)  
[www.innovazionepa.gov.it](http://www.innovazionepa.gov.it)  
[www.istat.it](http://www.istat.it)  
[www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)  
[www.ripam.formez.it](http://www.ripam.formez.it)  
[www.tuttoingegneri.it](http://www.tuttoingegneri.it)