

Un nuovo sviluppo in risposta ai bisogni delle persone e del territorio

Gaetano Sateriale

RPS

L'Unione europea a 28 paesi membri è il maggior produttore di ricchezza del mondo: il più grande importatore e il più grande esportatore di beni e servizi. È un gigante economico inconsapevole (e un nano politico). Le politiche economiche fondate sulla «austerità accrescitiva» e il fiscal compact condannano l'Europa a una bassa crescita e a una disoccupazione strutturale. La specializzazione manifatturiera europea è progressivamente in competizione con quella asiatica (sia nella gamma alta della produzione che in quella bassa). Nel frattempo la crisi ha cambiato i bisogni sociali e ridotto gli investimenti sul welfare. L'assenza di politiche industriali di indirizzo e il contenimento della spesa pubblica hanno portato a un impoverimento progressivo del territorio: per crescita inquinamento e scarsità di manutenzione. L'Europa

ha bisogno di un nuovo «modello di sviluppo» basato sulle sue caratteristiche e le sue vocazioni storico-economiche e orientato ai bisogni delle persone e dei territori (sostenibilità sociale e ambientale). Questo salto di politica non è realistico si compia a partire da decisioni top down. La nuova crescita nasce da risposte locali ai nuovi bisogni (delle persone e dei territori). Da questa domanda si creeranno nuovi mercati su cui orientare le produzioni innovative di merci e servizi. «La domanda locale determinerà l'offerta globale». Il sindacato può essere agente e protagonista di questa svolta con la contrattazione sociale territoriale e la microconcertazione con i governi locali, a partire dalle città.

1. Due considerazioni preliminari

Le carte geografiche costruite secondo la proiezione di Mercatore, come è noto, amplificano la dimensione dell'Europa e del Nord America rispetto a quelle dell'Africa, dell'India, dell'Australia, del Sud America e di tutte le terre che stanno attorno ai tropici. Rappresentano un mondo centrato sull'emisfero Nord (per non dire sul 45° parallelo), rimpicciolendo gli altri continenti anche se sono molto vasti.

Quando parliamo di crisi economica spesso, noi osservatori europei, sembriamo prigionieri della stessa distorsione. Parliamo di globalizzazione, di finanziarizzazione, di disoccupazione e impoverimento viste e descritte sempre dall'Europa e dal Nord America, ritenendo che ovunque nel mondo ci sia crisi, diminuzione del reddito, e del lavoro. In verità non è esattamente così, anzi. Se guardiamo l'andamento del Pil mondiale, ad esempio, ci accorgiamo che negli ultimi dieci anni è sempre cresciuto (a eccezione del solo 2009). Persino il reddito nazionale lordo pro capite tende costantemente ad aumentare. Altrettanto l'occupazione, che nel mondo continua, da anni, a salire.

Naturalmente queste dinamiche non sono omogenee per tutti e racchiudono al proprio interno molte disuguaglianze e molte contraddizioni dilaceranti: milioni di persone vivono (e muoiono) al di sotto dei limiti minimi di sussistenza, il lavoro è spesso minorile, irregolare e forzato, assistiamo a migrazioni più che bibliche tra diverse aree del mondo, vecchi e nuovi colonialismi. Ma negli ultimi decenni grandi contraddizioni non transitorie attraversano anche la parte nord occidentale del globo. E se guardassimo davvero gli scenari economici e sociali dall'alto, dovremmo dire che sta diminuendo il peso relativo dei paesi a economia avanzata rispetto al loro predominio assoluto degli ultimi tre secoli (a partire almeno dalla prima rivoluzione industriale), e non che si sta arrestando, malgrado le fluttuazioni, la crescita economica globale.

A ciò si aggiunga che spesso noi osservatori europei dimentichiamo che l'Europa odierna (a 28 paesi membri) è ancora l'area che produce e consuma maggiore ricchezza nel mondo, davanti agli Stati Uniti e alla Cina, nonché la zona a più alte importazioni ed esportazioni. Basti ricordare che il Pil dell'Unione europea è pari al 25% di quello mondiale, malgrado la sua popolazione sia solo il 7% di quella complessiva e la sua superficie solo il 3%. L'Ue è il più grande mercato di beni e servizi che esista al mondo. Siamo nani politici nonostante il nostro essere giganti economici: in questo ossimoro sta tutta la inadeguatezza delle istituzioni e delle leadership europee.

Le due considerazioni preliminari non sono antinomiche, ma due immagini complementari della realtà all'inizio del terzo millennio. Esse ci servono per dedurre che nel riposizionamento in corso tra le economie mondiali il «destino» dell'Europa (non ancora scritto né in senso positivo né in senso negativo) dipende dalle nuove politiche che l'Unione europea saprà (o non saprà) adottare per superare la sua crisi e darsi un nuovo ruolo (economico e politico) nel mondo.

In altre fasi della storia anche molto recente, gli squilibri strutturali e i salti di egemonia economica così accentuati sono stati accompagnati e risolti da grandi conflitti militari. Per scongiurare una «soluzione» di questo genere, in un momento in cui le scintille di una nuova guerra globale sono già accese, è necessario che l'Europa e gli Usa promuovano politiche economiche e sociali in grado di favorire un sistema di produzione e distribuzione del reddito più diffuso, senza immaginare di poter tornare a status precedenti ormai superati dai fatti: regolare la globalizzazione dell'economia senza bloccarne la crescita. Insomma, è necessaria una nuova Bretton Woods che controlli i mercati, le monete e soprattutto la finanza ed eviti il riprodursi continuo e incontrollato delle crisi (da eccesso speculativo) cui abbiamo assistito negli ultimi anni. Un sistema di regole condiviso da tutti: economie mature ed emergenti. In questa nuova regolazione globale l'Unione europea dovrebbe essere un soggetto attivo e trainante proprio per il peso economico che ha. In grado di rilanciare un proprio ruolo politico a partire dal suo peso economico, se si preferisce. Ovviamente, bisogna ricordare che quando parliamo di Europa dobbiamo intendere un sistema che assuma indirizzi che valgono per tutti gli Stati membri e non solo per quelli (o quello) più forti. Un'Europa con un solo grande paese propulsore (la Germania) e gli altri obbligati a rispettare i vincoli di bilancio a scapito della crescita non è in grado di esercitare nessuna leadership, né per sé né per gli altri continenti. Anzi, finisce per rendere più precaria la crescita economica delle altre aree del mondo, oltre che la propria, e rende il monito di Helmut Kohl ancora molto attuale: è più prudente e utile «europeizzare la Germania» piuttosto che (come in questi anni) «germanizzare l'Europa».

Se queste considerazioni di premessa sono fondate (anche meno fondate di quanto non ritenga chi scrive), non vi è che un modo in Europa per esercitare l'influenza regolatrice necessaria a ridurre le oscillazioni economiche e le disuguaglianze sociali che abbiamo visto manifestarsi nella crisi. Da un lato va calmierato il peso della finanza meramente speculativa attraverso la creazione di forme di protezione e garanzia da parte dell'Unione (e non dei singoli Stati), dall'altro va rilanciata l'economia reale basata sulla produzione di beni e servizi. Ma per far questo è necessario ripartire dalla domanda (dai bisogni che muovono consumi e investimenti), non dagli assetti dell'offerta (dal sistema produttivo esistente). Essere cioè in grado di promuovere innovazione nella produzione di beni e servizi – in Europa e nel mondo – a partire dai bisogni e dalle richieste di quello che è ancora il mer-

RPS

Gaetano Sateriale

cato più grande che esista. Forse può apparire un approccio neomercantile, o persino neo-rinascimentale, se declinato per città e comunità locali, come tenderemo di fare, ma anche le politiche di sviluppo generate da Bretton Woods erano decisamente orientate alla domanda sociale ed economica (consumi e investimenti) interna: rispondevano ai bisogni primari e hanno saputo rilanciare l'economia dei paesi distrutti dalla seconda guerra mondiale (a partire dall'Italia e dalla Germania).

2. Due cambiamenti introdotti dalla crisi (in Europa e in Italia)

Lasciando per un momento da parte le dinamiche economiche e osservando i fenomeni sociali di questi ultimi anni in una logica «micro», dovremmo poter dire che i bisogni delle persone e delle comunità sono cambiati in termini di diffusione e priorità a partire da tre fattori di trasformazione: la crisi economica, le dinamiche demografiche e quelle migratorie. La combinazione di questi fattori tende a produrre nel tempo società con meno persone che lavorano, cittadini più poveri, più anziani, più inurbati, comunità più multietniche e interculturali. In una logica «micro» è anche necessario tenere conto delle tante differenze tra le aree osservate, per storia, gradiente economico, collocazione geografica, infrastrutture esistenti, cultura diffusa. E ricordare che, in Italia, la distanza tra bisogni e servizi in grado di soddisfarli è andata ulteriormente crescendo nella crisi.

Dal punto di vista di un amministratore di Regione o di città, queste trasformazioni dei bisogni non sono neutre. Al contrario esse imporrebbero una riorganizzazione dei servizi di assistenza sociale e della salute oltre che un ripensamento più efficace delle politiche attive per il lavoro. Basti pensare al fatto che l'invecchiamento progressivo della popolazione aumenta enormemente le patologie croniche e le malattie degenerative, oltreché le necessità di assistenza alla non autosufficienza (o alla solitudine).

Da questo punto di vista, non solo il nostro sistema sanitario ospedalocentrico deve essere ripensato, distinguendo tra acuzie e assistenza primaria da un lato, tra intervento in strutture attrezzate e assistenza domiciliare dall'altro; ma il concetto di assistenza sociale generica si deve riempire di nuove funzioni di prevenzione e di supporto a disagi e fragilità non legati unicamente a fattori di salute.

Anche sul versante dell'istruzione e delle competenze molto negli ultimi anni è cambiato nel panorama nazionale. I dati statistici ufficiali

mostrano come ci siano pochi asili nido, che la quota di laureati sulla popolazione italiana è una delle più basse d'Europa, e che la conoscenza «diffusa» e le competenze funzionali e professionali medie siano più basse di quelle necessarie al lavoro e alla cittadinanza (per non dire di una crescita dell'analfabetismo, non solo digitale). Anche in questo caso, un amministratore locale dovrà cercare di riorganizzare le attività di istruzione ed educazione per rispondere a una domanda crescente di conoscenza (non sempre espressa) in fasce d'età che un tempo si consideravano ormai esterne ai percorsi di istruzione.

Altri esempi potrebbero essere portati a supporto della tesi che sono cambiati i bisogni sociali, basti citare l'aumento della mobilità urbana ed extraurbana delle persone, o la diffusione dell'attività sportiva e ricreativa del tempo libero. In definitiva si può ben pensare che siamo in presenza di una nuova domanda di welfare cui è necessario rispondere anche come occasione per riorganizzare il sistema del welfare universale territoriale in forme più mirate ed efficaci.

Un altro cambiamento intervenuto prepotentemente in questi ultimi anni, per un intreccio di fattori di crisi e di sviluppo, è quello che riguarda le condizioni dei territori urbani ed extraurbani. Riduzione della popolazione nelle aree rurali e montuose, scarsa manutenzione della città, inquinamento prodotto e accumulato, abusivismo generano ogni anno disastri ambientali con gravi ripercussioni in termini economici e sociali e perdite di vite umane. A ciò va aggiunto un rischio sismico diffuso cui, da sempre, si è scelto di rispondere a posteriori piuttosto che non preventivamente attraverso l'uso di tecnologie adeguate e servizi di previsione e assistenza nell'emergenza.

Il territorio urbano ed extra urbano rappresenta al contrario una grande potenzialità da valorizzare per la crescita economica e del benessere sociale. L'Italia è il paese al mondo con il maggior numero di siti Unesco («patrimonio dell'umanità»), con una dote ricchissima di città storiche, di musei, di edifici di enorme rilevanza artistica e architettonica, di teatri, di beni culturali. Il paesaggio italiano è uno dei più vari e famosi nel mondo. In questo ambito è necessario e urgente intervenire per arrestare il degrado e valorizzare i beni territoriali e ambientali per il benessere dei cittadini italiani e per promuovere forme di turismo qualificato e sostenibile. Anche nel settore turistico il nostro paese ha perso posizioni, rispetto ai partner europei e ha rinunciato a investire al contrario di quanto hanno fatto la Francia e la Spagna persino in questi anni di crisi.

Sbaglieremmo se pensassimo che questi fenomeni di disinvestimento

RPS

Gaetano Sateriale

e svalorizzazione siano unicamente conseguenza della crisi economica, al contrario essi rispondono a scelte (o non scelte) di politica economica che ha spostato altrove le risorse e gli investimenti fin dalla seconda metà degli anni '90, trascurando innovazione, sostenibilità, manutenzione. Mentre è ormai consolidato che anche nel campo dei «bisogni territoriali» prevenire è meglio (e meno dispendioso) che curare.

La continua e ormai ventennale riduzione delle risorse a disposizione degli enti di governo territoriale (specie dei Comuni ma non solo) ha contribuito a ridurre gli investimenti sul sociale e sul territorio. Anche in questo caso come somma di scelte politiche nazionali compiute prima dei vincoli europei di bilancio indotti e introdotti dalla crisi. Ci troviamo quindi di fronte a una contraddizione crescente tra bisogni che cambiano e si diffondono nel paese e risorse e servizi (alle persone e al territorio) che si contraggono invece che espandersi. Tuttavia sbaglieremmo a pensare che si è esaurita la quantità di risorse spendibili (pubbliche o private che siano). Anzi, siamo tornati a vivere in quella che Keynes chiamava «trappola della liquidità», quando la caduta della domanda aggregata (consumi e investimenti) disincentiva l'impiego delle risorse esistenti malgrado i bassi tassi di interesse. Noi diremmo, più banalmente, che i soldi ci sono ma non vengono spesi perché mancano indirizzi e investimenti pubblici per l'avvio della crescita da un lato, aspettative private di rendimento dall'altro.

Non si può certo tornare a immaginare una spesa pubblica che interviene ovunque senza badare a vincoli di bilancio (locale e nazionale) e senza distinguere tra crescita della spesa corrente e crescita degli investimenti, ma una importante operazione di riorganizzazione della spesa per finalizzare di più e meglio le risorse pubbliche esistenti agli indirizzi di crescita è possibile, necessaria e anche urgente. Ciò non significa, come è stato per anni, taglio indiscriminato e cieco, quanto riproporzionamento convergente tra individuazione dei bisogni – sociali e del territorio – e priorità di spesa. Una sorta di revisione dei bilanci in termini di un'analisi costi benefici di medio periodo, forse con una necessaria cadenza programmatica pluriennale.

3. Due strategie di crescita per un nuovo modello di sviluppo (per l'Europa e l'Italia)

Da questa contraddizione tra espansione dei bisogni sociali e del territorio e contrazione dei servizi è necessario partire. In essa va ricer-

cata la risposta anche al problema del rilancio economico e del modello di sviluppo innovativo da avviare in Europa per arginare una globalizzazione economica più finanziaria che reale e una economia industriale che progressivamente cresce in Oriente più che in Occidente. Si tratta, in fondo, di specializzare maggiormente le economie europee alla soddisfazione della domanda interna (piuttosto che non della domanda di esportazioni) su due campi in cui pure l'Europa, da molti decenni, è un modello anche culturale di riferimento nel mondo: il «welfare state» e la qualità dell'ambiente.

Bisogni delle persone (delle famiglie, delle comunità) e del territorio possono diventare i due driver su cui riorganizzare investimenti, occupazione e reddito. Forse in misure meno accentuate dei cicli economici precedenti ma in maniera certamente più omogenea e meno diseguale.

Il «nuovo modello di sviluppo» da avviare e sperimentare in Europa e in Italia potrebbe essere basato non più sui consumi e le produzioni di massa ma sulle esigenze (i bisogni) delle persone, delle comunità, delle aree dove vivono. Esigenze e bisogni che debbono necessariamente essere affrontati con piattaforme generali di intervento ma capaci poi di adattarsi alle diverse esigenze dei territori, delle comunità, delle persone. Una domanda necessariamente *bottom up* e una offerta che sia in grado di arrivare ai cittadini con efficacia commisurata sui singoli.

Non si tratta certo di introdurre nel sistema europeo un concetto di autosufficienza e di pensare che un'economia autarchica possa essere uno schermo di protezione dalle distorsioni della globalizzazione. Al contrario, l'Europa è in grado (data la sua rilevanza economica) di creare una nuova domanda di tecnologie e di prodotti che modifichi le produzioni attuali in senso innovativo: sia quelle di merci che quelle di servizi, fino alle punte più avanzate dell'industria 4.0. Ovunque essi vengano progettati, realizzati, distribuiti.

Questa domanda di beni e servizi è anche una domanda di maggiore occupazione e di lavoro nuovo da inventare e progettare, sulla base delle esigenze e dei bisogni registrati. Perché sui temi indicati, i bisogni delle persone e dei territori, non dobbiamo solo immaginare un sistema di welfare strutturato, o un intervento in nuove grandi opere contro il dissesto idrogeologico. Si tratta molto spesso di servizi più diffusi e più leggeri da attivare: tecnologie legate alla sensoristica, relazioni con le persone e le comunità, servizi di piccola logistica e di assistenza, reti di protezione che si attivano in caso di emergenza (personale o collettiva) e che restano in *stand by* negli altri momenti. Se si

RPS

Gaetano Sateriale

imbocca questa strada di individuazione dei bisogni e delle possibili risposte si apre un ventaglio molto largo di possibile innovazione tecnologica e di lavoro.

È un modello di sviluppo proponibile anche in Italia?

RPS

UN NUOVO SVILUPPO IN RISPOSTA AI BISOGNI DELLE PERSONE E DEL TERRITORIO

4. *Due termometri per misurare la salute del paese*

La crisi economica di questi ultimi 7 anni, in Italia, si è portata via ben 9 punti di Pil, ha distrutto il 25% dell'apparato produttivo industriale e ha bruciato un milione di posti di lavoro (6 milioni in Europa). La disoccupazione giovanile condanna una intera generazione a non avere nel lavoro una propria dignità personale e una compiuta identità sociale. Nello stesso tempo destina le imprese a non avere al proprio interno competenze innovative adeguate alle sfide competitive internazionali. Con sempre maggiore frequenza i giovani italiani (specie laureati) vanno all'estero a cercare lavoro. Questo quadro in sé desolante, non sarebbe completo se non si tenesse conto di una vecchia patologia nazionale che con la crisi è andata progressivamente peggiorando: la differenza di reddito, occupazione, condizioni di vita e di lavoro tra Centro-nord e Mezzogiorno d'Italia. La crisi ha peggiorato la situazione generale del paese ma ha anche aumentato le distanze e le disuguaglianze tra le aree geografiche e le comunità.

Il quadro di queste varianze è generale e quasi scoraggiante, basta osservare le statistiche ufficiali Istat sugli indicatori del benessere (Istat, 2016, 2015) declinate in ambito regionale. Reddito, livelli occupazionali, diffusione dei servizi, sanità, assistenza, istruzione, presenza di scuole per l'infanzia, abbandono scolastico, numero di biblioteche (e libri letti per abitante), servizi privati per la ricezione, trasporti pubblici, raccolta dei rifiuti, perdite della rete idrica, abusivismo edilizio, illegalità, criminalità, emigrazione, tutti questi indicatori segnano un netto peggioramento a Sud di Roma e spesso toccano in senso negativo anche le regioni del Centro.

Di fronte a questi dati (purtroppo veri da decenni) spesso si compie un errore di percezione simile a quelli da cui siamo partiti. Si immagina, anche da parte di autorevoli commentatori di materie economiche e sociali, che tutto nel nostro paese andrebbe bene se non fosse per l'arretratezza delle regioni meridionali. Che il Centro-nord sarebbe in grado di competere molto meglio con gli altri paesi europei sul versante economico e produttivo. La verità, per tornare all'Italia, è che

nessuno sviluppo potrà essere solido e duraturo se non si rende il Mezzogiorno «equivalente» al resto delle regioni quanto a capacità propulsiva e attrattiva di investimenti, produzione e lavoro. L'anomalia è nella cronica disegualianza tra le aree e lo stato di «benessere» dei loro cittadini. Un paese a «normale» volontà programmatica e «normale» cultura politica dovrebbe (a partire dalle regioni più ricche) investire soprattutto nel Mezzogiorno per ridurre le distanze e rafforzare anche il Nord, piuttosto che non il contrario. Poiché nessun tasso di sviluppo del Nord è in grado di compensare il sottosviluppo del Mezzogiorno senza una sua crescita autonoma. Anche perché, se stiamo ai driver di sviluppo da cui siamo partiti (i bisogni delle persone e dei territori), il Mezzogiorno rappresenta un grande mercato di investimento, piuttosto che un'area complementare di assistenza.

Ma al momento, ancora, il Mezzogiorno non sembra essere seriamente entrato nell'agenda politica del governo in carica (così come dei precedenti).

È ovvio che, prima o poi, anche in assenza di una politica economica nazionale anticiclica, l'onda lunga della ripresa europea arriverà a toccare anche l'economia italiana e che il Pil tornerà a essere positivo per qualche decimale e l'occupazione creerà qualche migliaio di nuovi posti di lavoro, magari instabili. Ma la ripresa, che prima o poi ci sarà, non riporterà il nostro paese alla situazione pre crisi né dal punto di vista occupazionale né da quello della capacità produttiva. Tantomeno sarà in grado di farci recuperare i due decenni di stasi degli investimenti, della produttività, dell'innovazione che abbiamo alle spalle. Due termometri stanno lì, fermi sul rosso, a indicarci ogni giorno la gravità della malattia dell'Italia: il tasso di disoccupazione giovanile (lo spreco di talenti) e la distanza crescente tra Nord e Mezzogiorno (lo spreco di risorse). Rispetto a questi indicatori le politiche economiche e le «riforme» introdotte dal Governo Renzi (per la verità in forte continuità con i governi precedenti) non hanno prodotto alcun beneficio.

Il Piano del lavoro della Cgil nasce per invertire queste tendenze. Esso punta a rilanciare gli investimenti pubblici e privati, creare nuovi posti di lavoro (in particolare per i giovani), aumentare la competitività e la coesione dell'Italia tramite l'innovazione diffusa al Nord e al Sud. Nella convinzione che la crescita economica stabile, l'innovazione tecnologica e dei servizi del paese, il lavoro degno e competente, la ricomposizione sociale Nord-Sud siano la stessa cosa e non politiche antitetiche, come ritengono molte imprese, quasi tutte le forze politi-

RPS

Gaetano Sateriale

che e gli economisti liberisti, che immaginano ancora che si debba svaloriare il lavoro per aumentare l'efficienza dell'economia.

RPS

5. Due percorsi possibili per una nuova politica economica

Malgrado si siano levate molte voci in Europa a sostenere la necessità di un cambio di paradigma nella politica economica, ancora non si è andati oltre le regole dell'austerità e del *fiscal compact*, che hanno già prodotto disoccupazione, riduzione del reddito e dei servizi di welfare e soprattutto un rischio continuo di stagnazione e deflazione del sistema. Malgrado gli sforzi della Bce, dovuti soprattutto alla caparbia del suo Presidente, di rendere più facile il credito e aumentare la liquidità del sistema (anche allo scopo di riprodurre quel tanto di inflazione che genera aspettative di ripresa), in realtà gli investimenti non sono cresciuti, né sul piano pubblico, per i vincoli finanziari, né su quello privato, per mancanza di indirizzi e aspettative di sviluppo. L'Europa impone una politica in cui i soggetti pubblici sono deprivati delle loro funzioni di indirizzo e di spesa e senza di queste la crescita non si avvia, come è ben noto agli economisti keynesiani da almeno un secolo.

Spiace constatare che l'Ue nella crisi abbia abbandonato, anziché rafforzare, gli obiettivi di Europa 2020 che ponevano il lavoro e la conoscenza al centro delle politiche di sviluppo e di occupazione. Per essere più precisi dovremmo dire che nelle politiche europee degli ultimi dieci anni sono spariti gli obiettivi (i cosiddetti pilastri) al centro del Trattato di Amsterdam, tra cui quello della piena occupazione. Non si sono esauriti i filoni di finanziamenti europei ai singoli Stati, soprattutto per promuovere la coesione interna, ma essi non sono sufficienti a invertire il ciclo economico negativo che caratterizza le economie europee (specie quelle mediterranee) dal 2009.

Difficile immaginare che questa scuola di pensiero centrata sulla Deutsche Bundesbank possa a breve rientrare in favore di una politica anche pubblica di sostegno della domanda. Quindi, non è ragionevole pensare che la riconversione del modello di sviluppo economico futuro (orientato ai bisogni e ai servizi delle persone e dei territori) possa derivare da indirizzi e direttive presi nelle istituzioni europee. La programmazione europea della spesa di investimenti non esiste più.

In Italia, ben prima della crisi, si è persa l'abitudine non solo di programmare la spesa degli investimenti pubblici ma persino di fornire

indirizzi definiti di sviluppo dei settori e dei territori. Anche le crisi aziendali sono state gestite con i soli ammortizzatori sociali in assenza di un disegno di riordino di settore o di gruppo.

In assenza di un intervento programmatico nazionale top down, l'unica alternativa possibile e praticabile resta quella della concertazione decentrata territoriale che, a partire da un'analisi aggiornata dei bisogni (delle persone e del territorio) definisca servizi e progetti in collaborazione tra pubblico e privato. Operando, anche in questo caso, dall'individuazione del bisogno alla creazione di un nuovo «mercato» che impieghi lavoro e tecnologie adeguate a corrispondere positivamente alle esigenze individuate.

Non è escluso che se questa spinta *bottom up* si diffonde a livello comunale e regionale (impiegando in maniera più finalizzata e trasparente i fondi europei, nazionali e regionali disponibili) non si possa produrre un momento di incontro tra governi e parti sociali anche a livello nazionale che svolga funzioni di indirizzo e coordinamento. Ma al momento questa ipotesi è incomprensibilmente esclusa dalla politica e dal governo in carica, in parallelo alla cancellazione di ogni velleità federalista in materia amministrativa.

6. Due soggetti in campo: la rappresentanza politica e quella sociale (e le loro mutazioni genetiche)

La crisi economica, con i suoi derivati funzionali e culturali, sta trasformando in profondità i protagonisti stessi delle relazioni politiche e sociali come li abbiamo conosciuti alla fine del Novecento, nel nostro come in altri paesi. Da un lato, l'Europa dei vincoli imposti agli Stati membri riduce il ventaglio delle competenze e il margine di decisione della politica. Dall'altro, l'Europa sembra voler abbandonare l'esperienza del dialogo sociale che ne era stato un fondamento.

In Italia stiamo assistendo a una progressiva trasformazione della rappresentanza politica (a destra come a sinistra) verso una forma di partito che i politologi chiamano «leaderismo-populista». Esso si distingue (indipendentemente dalle leggi elettorali e dalle norme costituzionali vigenti) per non essere radicato socialmente e organizzativamente, per rifiutare il riconoscimento di corpi intermedi organizzati tra leader e popolo, per un ridimensionamento del potere legislativo delle Camere, per un dialogo diretto attraverso i media (tradizionali e nuovi che siano). In questo, alcuni studiosi hanno rimarcato il fatto che la

RPS

Gaetano Sateriale

parabola politica novecentesca (forse complice la crisi e l'incompiutezza dell'unificazione europea) si stia chiudendo, dopo un secolo, con un ritorno al populismo e al leaderismo, piuttosto che non con l'esperimento di forme più partecipate (come consentirebbero le nuove tecnologie della comunicazione) ed evolute di democrazia delegata ma verificata.

D'altro canto, non vi è dubbio che il sistema della rappresentanza sociale, sia dal versante sindacale che delle imprese, si sia indebolito e abbia ridotto la propria capacità di intercettazione dei bisogni. Il sindacato per la riduzione delle attività produttive e dei posti di lavoro generata dalla crisi ha visto contrarsi in misura assoluta il proprio potere di «copertura» sociale del lavoro tradizionale. In seguito alla destrutturazione del lavoro, alla sua precarizzazione, alla sua marginalizzazione – indotte dall'economia finanziaria e dai principi liberisti a essa collegati – il sindacato ha ridotto la propria capacità di rappresentare il lavoro nuovo, nelle sue diverse forme.

A questa crisi di ruolo il sindacato sta tentando di rispondere attraverso il principio di inclusione dei nuovi lavori all'interno della propria rappresentanza e della propria iniziativa contrattuale, fino ai lavori un tempo considerati estranei in quanto non dipendenti e autonomi. Ma il percorso di recupero è lungo e appena avviato.

Un'ulteriore difficoltà per le organizzazioni sindacali del lavoro dipende dal fatto, anch'esso inedito, che in Italia non vi sia più un partito politico di cultura laburista che possa svolgere in qualche modo una funzione di relazione e confronto. È la prima volta che capita dal dopoguerra a oggi e ciò produce una inedita «solitudine» dell'agire sindacale e la necessità di creare legami nuovi in ambito culturale e sociale, a evitare tentazioni, pur presenti, di chiusura e presunta autosufficienza.

Anche le associazioni di imprese soffrono di una crisi di rappresentanza dovuta in particolare alla incapacità di portare a sintesi comportamenti e interessi molto diversi tra piccole e grandi imprese, tra aziende che riescono a innovarsi e internazionalizzarsi e imprese che soffrono di un mercato interno stagnante. D'altro canto, la trasformazione della politica riduce anche lo spazio e il ruolo delle associazioni imprenditoriali a una funzione di lobby, diversa da quella svolta nella storia recente.

L'unica innovazione in controtendenza verificata in questi anni è il crescere e moltiplicarsi di forme di autorganizzazione sociale in ruoli di supplenza delle funzioni di ascolto, organizzazione e soddisfazione

dei bisogni delle persone e del territorio. Si potrebbe dire che la società, laica e cattolica, con il crescere delle diseguaglianze e delle contraddizioni tra aspettative di vita e condizioni delle città e dei territori occupa da sola, specie con forme di partecipazione e contribuzione volontarie, una parte del vuoto di rappresentanza sociale e politica che si è determinato.

Nonostante questo «spontaneismo positivo», la politica che si allontana dalla società e le rappresentanze sindacali che si indeboliscono tendono a lasciare scoperti (più scoperti) i bisogni sociali e del lavoro: si indeboliscono insieme rappresentanza di interessi parziali (affidata alle organizzazioni sindacali) e rappresentanza generale (affidata ai partiti politici). Ciò genera una novità rilevante nel sistema democratico italiano in cui, invece, le diverse forme di rappresentanza erano ben radicate nei luoghi di lavoro, nelle città e nei territori fino a pochi decenni or sono. Ma anche un rischio per l'economia, per via delle diseguaglianze e delle povertà che non vengono attenuate da alcuna politica generale. E per lo stesso sistema democratico che mal sopporta vuoti di rappresentanza e deleghe troppo lasche nel tempo e nello spazio.

RPS

Gaetano Sateriale

7. Due concetti da rivisitare: rappresentatività e sussidiarietà

Fino a pochi anni fa, la rappresentanza contrattuale del sindacato si svolgeva a livelli multipli tra «protocolli» di concertazione nazionale, accordi interconfederali, contrattazione di settore e d'azienda, contrattazione sociale territoriale. In questi anni gli accordi e i contratti nazionali sono divenuti via via più difficili da realizzare. La contrattazione di secondo livello nei luoghi di lavoro è stata spesso caratterizzata da necessità difensive di fronte a crisi e ristrutturazioni. Al contrario, la contrattazione sociale territoriale si è diffusa in maniera significativa dal punto di vista delle quantità (circa 2000 accordi o verbali l'anno) e della distribuzione (80% al centro nord, il resto nel Mezzogiorno)¹.

In diverse regioni e città italiane si è di recente sperimentata una forma di concertazione ampia per promuovere la crescita e l'occupazione, in coerenza con gli indirizzi del Piano del lavoro Cgil. Basti pensare, tra queste esperienze, agli accordi realizzati in Basilicata o al

¹ Cfr. Osservatorio sulla contrattazione sociale, 2016.

Patto per il lavoro sottoscritto da 49 soggetti sociali e istituzionali in Emilia-Romagna nel 2015².

La Cgil intende partire da qui e promuovere unitariamente una nuova e diffusa contrattazione sociale territoriale («in 20 Regioni e 100 città») come lo strumento più idoneo a individuare i bisogni delle persone e del territorio, deciderne alcune priorità e concordare con il governo locale le risposte più adatte. Per far questo con buone probabilità di successo è però necessario soddisfare due condizioni. Innanzitutto nel percorso contrattuale è obbligatorio coinvolgere tutte le esperienze e le culture sindacali esistenti, poiché nelle risposte da dare ai bisogni (delle persone e del territorio) è necessario individuare le tecnologie e le competenze di volta in volta più adatte. In secondo luogo, poiché si stanno trattando bisogni e risposte che riguardano tutta la comunità, è indispensabile costruire una forte relazione con gli altri soggetti presenti nel territorio, come scuole, università, imprese, associazioni, giovani. Oltre che una interlocuzione stabile con i governi territoriali (Regioni e Comuni) che possono trarre un indubbio gradiente di efficacia della loro azione dal dialogo e dalla coesione sociale.

A questi enti istituzionali che, non dimentichiamolo, sono espressione diretta del voto dei cittadini, spetta, in ultima istanza, scegliere se rafforzare la propria relazione funzionale con il governo centrale o praticare il principio di sussidiarietà tentando di corrispondere direttamente, con tutte le difficoltà del caso, ai bisogni dei propri cittadini e dei propri territori. E, analogamente, se imitare il modello populista-leaderista del rapporto diretto tra eletti ed elettori o coinvolgere, pur nella necessaria distinzione di ruoli e responsabilità, i soggetti sociali disponibili al dialogo e alla condivisione degli obiettivi di crescita economica e del «benessere».

Per praticare il modello di crescita economica basato sulla risposta ai bisogni delle persone e dei territori attraverso la creazione di mercati locali, è in qualche modo necessario rivisitare la funzione di rappresentanza del sindacato e quella di governo delle istituzioni territoriali, rinunciando a riproporre modelli obsoleti e sperimentando nuove esperienze di «partecipazione responsabile». Questa combinazione può essere efficace anche per aprire nuove forme di rendicontazione e controllo dei cittadini sulle attività degli organi di rappresentanza (sociale e politica).

² Cfr. Regione Emilia-Romagna, 2015.

8. *Alcune possibili convergenze sui bisogni delle persone e del territorio*

La sfera dei bisogni dei cittadini e del territorio va prima di tutto indagata e aggiornata, con riguardo ai fattori economici e sociali di trasformazione. E anche questa potrebbe essere una prima forma di dialogo e neo collaborazione tra enti di governo e organizzazioni sociali.

Data una prima mappa delle esigenze, con tutta la variabilità territoriale necessaria, composta di bisogni trascurati e nuovi bisogni (delle persone e del territorio), arretratezze accumulate negli anni e potenzialità non espresse, si può immaginare di dividerla in tre grandi capitoli su cui intervenire con indirizzi pubblici (prima di tutto) e risorse pubbliche laddove necessario e possibile.

Il primo capitolo riguarda senz'altro gli interventi di manutenzione delle città e del territorio, il secondo i servizi di welfare indirizzati alle persone, il terzo quello della semplificazione dell'efficienza della vita urbana nei servizi, nella comunicazione, nella mobilità, nell'ambiente.

Il tema della manutenzione ha due importanti caratteristiche da ricordare. La prima è che gli indirizzi in materia di riqualificazione urbana a partire dall'edilizia abitativa o di servizio, fino al restauro e alla valorizzazione del patrimonio storico e paesistico dipendono essenzialmente da competenze e decisioni degli enti locali. La seconda è che da queste scelte può dipendere una ripresa dell'intero settore dell'edilizia e dei lavori pubblici che ha risentito in questi anni più di altri la crisi, non solo per scarsa dinamica della domanda di costruzioni ma anche per una specializzazione storica ormai inadeguata, eccessivamente orientata alla nuova edificazione aggiuntiva e all'occupazione di terreni liberi.

Un terzo aspetto, per cui l'intervento di riqualificazione urbana costituisce un ambito fondamentale per coniugare domanda (bisogni sociali) e offerta, è che gli indirizzi strategici in edilizia (contenuti nel «piano regolatore generale») sono in grado di orientare e vincolare il mercato anche senza spesa diretta da parte degli enti preposti.

Questi temi non possono essere (e non sono in genere) trascurati dai governi locali. Possono però essere affrontati in senso conservativo sia per contenuti che per relazioni esclusive con le imprese, oppure essere discussi in forme di urbanistica partecipata su cui si può agire anche da parte sindacale.

A esclusione della parte previdenziale, tutti gli altri servizi di welfare (sia quelli che rispondono ai bisogni collettivi sia i servizi alla persona)

RPS

Gaetano Sateriale

sono ormai a gestione regionale e territoriale, anche quando le risorse sono nazionali. Per questo motivo la riconnessione tra nuovi bisogni e servizi va sperimentata in ambito regionale e locale.

Per avviare una nuova stagione di contrattazione sociale territoriale sul welfare non è utile partire in astratto dai modelli di gestione, quanto dal fornire le risposte più adatte alle domande registrate. Restando il principio che deve essere il soggetto pubblico (il governo nazionale, regionale, territoriale) regista unico e garante del sistema di welfare, indipendentemente da quali soggetti, riconosciuti e integrati nella rete dei servizi, vi operano, si possono modulare diverse soluzioni.

In questo ambito, è ragionevole ipotizzare tre forme complementari di welfare che orientino (e regolino) le sperimentazioni: i livelli essenziali universali che dovrebbero essere diffusi ed esigibili su tutto il territorio nazionale e garantiti dai trasferimenti pubblici; una componente territoriale aggiuntiva, misurata sulla base dei bisogni prioritari delle diverse aree del paese e delle diverse fasce della popolazione; un welfare di prossimità da coordinare e incentivare in collaborazione con il volontariato sociale e il terzo settore.

Anche questo terreno non può essere in alcun modo «trascurato» dal governo locale. Ma per essere efficaci in un'attività contrattuale di diffusione e riqualificazione, è necessario individuare l'ambito territoriale più adatto (anche in termini di economie di scala) per corrispondere a un individuato bisogno. Su queste materie, se il sindacato si vuole misurare con i processi di riorganizzazione in corso, è però opportuno che si producano orientamenti non solo difensivi tra le «categorie» di lavoratori interessati.

Il tema della *smart city* (della città economicamente, socialmente, ambientalmente sostenibile) si presta a una maggior quota di innovazione tecnologica e a un maggior coinvolgimento di scuole, università, associazioni, nuove imprese giovanili. Può anch'esso divenire un'occasione insieme di sviluppo di nuove attività, nascita di nuovo lavoro e partecipazione dei cittadini alle decisioni pubbliche. In questa prospettiva è opportuno immaginare, prima di tutto, una riorganizzazione delle aziende di servizio pubblico locale esistenti molte volte troppo numerose, troppo piccole, economicamente inefficienti. I governi locali spesso ignorano il tema dell'efficienza delle società di servizio, a vantaggio di rendite (politiche ed economiche) derivanti da situazioni di monopolio, non di rado di micro monopolio. Anche il confronto sui servizi pubblici locali può essere l'occasione per introdurre, attraverso governance duali, momenti di partecipazione e controllo sociale delle imprese.

Riferimenti bibliografici

- Istat, 2016, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo*, disponibile all'indirizzo internet: <http://noi-italia.istat.it/>.
- Istat, 2015, *Bes 2015. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, disponibile all'indirizzo internet: www.istat.it/it/files/2015/12/Rapporto_BES_2015.pdf.
- Osservatorio nazionale sulla contrattazione sociale - Cgil/Spi Cgil, 2016, *Settimo Rapporto sulla Contrattazione Sociale Territoriale*, disponibile all'indirizzo internet: www.spi.cgil.it/Osservatorio_nazionale_sulla_Contrattazione_sociale.
- Regione Emilia-Romagna, 2015, *Patto per il Lavoro. Un nuovo sviluppo per una nuova coesione sociale*, Bologna, 20 luglio, disponibile all'indirizzo internet: <http://formazionelavoro.regione.emilia-romagna.it/patto-per-il-lavoro>.

