

Associazione culturale TornaSole

Agenda Italia per l'Europa: fra competizione e coesione sociale

Paolo Degli Espinosa
Carlo Donolo
Renato Lattes
Carlo Magni
Paolo Palazzi
Alberto Poli
Andrea Saba
Riccardo Varanini

Per ulteriori notizie sull'attività dell'associazione:

Paolo Palazzi
Dipartimento di Scienze Economiche
via Cesalpino 12
00161 Roma (Italy)
Tel. 39-6-44284221
Fax. 39-6-4404572
Email: p.palazzi@caspur.it

INDICE

1 - Premessa

2 - Dal risanamento al cambiamento: la transizione italiana

2.1 - Il tessuto produttivo italiano

2.2 - L'Europa

2.3 - Lavoro, nuove imprese, nuove attività

2.3.1 - *I settori esposti alla concorrenza europea e internazionale*

2.3.2 - *Le attività non esposte a concorrenza internazionale*

2.3.2.1 *La tipologia del prodotto*

2.3.2.2 *I bisogni da soddisfare*

2.3.2.3 *La qualità del processo produttivo*

2.3.3 - *La domanda sociale: da potenziale ad effettiva*

3 - Le politiche economiche e sociali

3.1 - La politica industriale per i settori esposti alla concorrenza estera

3.1.1 - *Le istituzioni e la Pubblica Amministrazione*

3.1.2 - *L'emersione dell'economia sommersa*

3.1.2.1 - *Centri di progettazione di interventi*

3.1.2.2 - *Autorithy dei patti territoriali*

3.1.2.3 - *Nuovi sistemi a rete*

3.1.3 - *La riduzione dell'orario di lavoro*

3.1.4 - *L'istruzione e la formazione*

3.2 - Politica economica per l'economia sociale: Dal lavoro alle attività lavorative

3.2.1 - *Terzo settore e economia sociale*

3.2.2 - *Coesione sociale e salario di cittadinanza*

3.2.3 - *La riforma del welfare*

4 - Conclusione

1 - Premessa

La tendenza verso una struttura politica bipolare, con la obbligata partecipazione di forze diverse alla costruzione di accordi di programma, sembra inarrestabile. L'incombenza di scenari, scelte strategiche, vincoli di natura "esterna" ed apparentemente indiscutibili, appare ancora ineludibile.

Allo stesso tempo è però sempre più impensabile non avvertire l'estrema necessità di restituire maggiore "sensibilità" alla politica, di impedire che le varie forme, vecchie e nuove, della rappresentanza sociale si disgreghino o non riescano ad emergere, senza dover subire scenari cruenti di rottura del patto di maggioranza e di scontri sociali.

Sarebbe un grave errore non ascoltare la richiesta diffusa di rottura della sempre maggiore "solitudine sociale", dando risposte anche a partire dalla verifica della reale possibilità/volontà di radicare all'interno della coalizione di maggioranza e di governo aspetti ed indirizzi strategici di grande rilievo, come la sostenibilità ecologica dello sviluppo, la qualità della vita contro la quantità, la solidarietà e la coesione interna e internazionale.

Darsi obiettivi di tale natura e peso, svolgendo un corretto ruolo di parte e non di comparsa, in una difficile coalizione, significa necessariamente anche riflettere sul come sottrarsi alla "tenaglia" delle due sinistre e come agire concretamente in uno scenario europeo, con un'ottica centrata a traguardi di occupazione e lavoro.

Questo documento è un contributo di riflessione su possibili interventi nella direzione di uno sviluppo economico più ecologicamente, socialmente e umanamente sostenibile.

2 - Dal risanamento al cambiamento: la transizione italiana

2.1 - Il tessuto produttivo italiano

La lunga e laboriosa fase di risanamento dell'economia italiana dovrebbe essere finalmente ultimata, aprendo una nuova fase di riorganizzazione e modernizzazione della nostra economia e della nostra società. L'emergenza economica è stata superata dalla struttura produttiva del Paese oltre le più ottimistiche previsioni. E' necessario notarlo, non per compiacimento, ma perché proprio nella "resistenza della struttura" hanno sede una serie di elementi che, come vedremo, hanno potenzialmente la capacità di orientare la successiva fase di sviluppo

In cinque anni si è avuta una riduzione della spesa pubblica e un incremento di pressione fiscale pari a 360 mila miliardi . Nessun paese europeo sarebbe stato capace di uno sforzo simile, specialmente in presenza di un cambiamento politico di cinque governi e di una crisi morale gravissima.

Ma ancora più rimarchevole è che, mentre le "manovre imperversavano", la bilancia commerciale segnava un attivo senza precedenti, in una prima fase agevolato dalla svalutazione della lira ma poi, col recupero sui cambi, in virtù di una indiscussa competitività. La riduzione inevitabile dei consumi interni è stata compensata dalle capacità esportative, e dopo un breve pausa , il reddito e la

produzione industriale hanno ripreso a crescere in presenza di un tasso di inflazione decrescente.

Dal punto di vista della politica industriale rimangono certamente alcuni nodi da affrontare che riguardano la competitività di alcuni settori importanti. Infatti gli elementi di crisi di alcuni modelli di grande impresa familiare e a partecipazione statale diffusi in Italia sembrano permanere. Le pur necessarie privatizzazioni di imprese e banche non sono una ricetta sufficiente a riqualificare il tessuto produttivo. Ad esempio, citando i due settori strategici come l'auto (Fiat) e le telecomunicazioni (Telecom), ci sembra che le imprese abbiano, e continuino a sfruttare, una posizione di monopolio., alimentata attraverso la prepotente sollecitazione di interventi governativi (vedi la sciagurata rottamazione), o una semi-pubblica protezione e contiguità acquiescente dello Stato (vedi il coagularsi della galassia ex-Stet, Telecom, Rai e indotto), per difendersi dall'emergere di concorrenti; tutto ciò a scapito della costituzione di nuova concorrenza, competitività d'impresa e interessi strategici della collettività.

Assolutamente deludente è stato l'impegno del Governo sul fronte agroalimentare che - considerato nel complesso delle sue attività - svolge un ruolo strategico nello sviluppo del Paese. Il settore agricolo - per decenni terra di conquista dell'assistenzialismo di scambio della Democrazia Cristiana - vive ancora oggi un ruolo di marginalità nelle decisioni di politica economica e non riesce ad entrare in una stagione di vero rinnovamento, a cominciare dalle caratteristiche del responsabile del dicastero.

Invece il nostro sistema agroalimentare nelle sue componenti competitive tradizionali (in grado di generare prodotti di qualità apprezzati in tutto il mondo) e di sviluppo rurale può costituire una risorsa da sfruttare per il rilancio dell'occupazione, di nuove attività e di occasioni di coesione sociale.

Occorre inoltre considerare il ruolo strategico del settore nelle Politiche Comunitarie, in grado ancora di sostenere una importante fase di riorganizzazione e modernizzazione. Ci sembra, ad esempio, improrogabile un intervento che disegni le ragioni di scambio all'interno dell'Unione europea, anche in vista dell'imminente allargamento, e che risolva finalmente le deficienze burocratiche. Da ultimo, ma non per questo meno importante, è il ruolo decisivo che il settore agroalimentare può giocare sia nella gestione del territorio e la valorizzazione dell'ambiente sia per le implicazioni sulla salute dei cittadini.

Anche se il debito rimane altissimo (oltre il 120% del PIL), la fine della fase di risanamento ci pone di fronte ad un paese sostanzialmente sano, dotato di una struttura produttiva forte, flessibile e molto più ricca di elementi innovativi di quanto comunemente si creda, e da un accordo fra le parti sociali sulla politica dei redditi che è di grande importanza.

Dal punto di vista economico e sociale, vi è normalmente un momento di sovrapposizione fra risanamento e sviluppo. Ci sembra invece che la fase del risanamento non abbia ancora avuto la capacità e possibilità di condizionare in modo univoco le prospettive quantitative e qualitative del processo di sviluppo italiano. La seconda fase che si apre potrà quindi portare verso opzioni diverse, e comunque meno vincolate da parametri oggettivi o rigidità istituzionali rispetto alla prima.

2.2 - L'Europa

A questi positivi fattori interni, che renderebbero possibile l'aprirsi di una grande fase di trasformazione della società italiana, si sommano quelli derivanti dalla armonizzazione delle regole economiche e sociali che accompagnano la costruzione dell'Unione Europea, e dai nuovi scenari di competizione internazionale.

Indipendentemente dai problemi di carattere strettamente economico, ci sembra che oggi nella idea d'Europa ci sia un grande vuoto politico, che va riempito con forza nell'immaginario dei cittadini. Sinistra, Ulivo e lo stesso Governo stanno sempre di più riducendo l'Europa alla dura strada teutonica di Maastricht, lastricata di sacrifici, al fine di entrare nel gruppo di testa del club dei "grandi" e dei "primi della classe". Tutto questo non basta; nè ci sembra realistica una discussione sulla possibilità di uscire da Maastricht, per evitare i sacrifici e recuperare una autonomia nelle decisioni di politica economica. Va recuperata una visione europeista positiva, che faccia riapparire l'Europa come un obiettivo appetibile per ragioni ideali e cosmopolite, per uscire dal nostro "particolare", dal nostro "provincialismo"; per affermare, anche, un concetto di cittadinanza e di civiltà più ampio e articolato; ma anche per una maggiore autonomia della politica, delle scelte di politica economica e sociale. Bisogna partire dal fatto che l'Europa unita può rappresentare il più ampio mercato e il più importante complesso produttivo del mondo sviluppato, dentro al quale acquista un senso più credibile parlare, ad esempio, di una innovazione radicale del sistema fiscale, che abbia come obiettivi qualificanti, oltre l'aspetto redistributivo, anche quello di incentivare e promuovere tutte quelle attività che direttamente od indirettamente elevano la qualità di vita dei cittadini europei. La crescita di servizi qualificati alle persone, l'aumento dell'occupazione, la riduzione generale dell'orario di lavoro, lo spostamento di quantità rilevanti di prelievo sulle emissioni inquinanti, sulle transazioni finanziarie speculative, sull'utilizzo di risorse non rinnovabili, sono tutte questioni che avranno un maggior senso e spazio all'interno di decisioni che riguardano l'Europa come entità unificata, pur nelle sue articolazioni, piuttosto che in ogni singolo Stato nazionale.

Ma queste dimensioni di "futuro" vivono oggi in modo assai marginale nel rapporto tra la politica e i cittadini. La rivitalizzazione di questo drammatico vuoto per restituire alla politica quotidiana la dimensione di un orizzonte più ampio, diventa una necessità non solamente culturale e di stimolo a maggior fantasia e immaginazione, ma anche per condizionare la politica e le decisioni "di tutti i giorni", in una direzione che abbia al centro l'uomo e il cittadino e non solamente i parametri economici e gli scambi. In altri termini, una politica che innovi i parametri economici e sociali per obiettivi che contribuiscano a costruire una cittadinanza europea.

2.3 - Lavoro, nuove imprese, nuove attività

Pensiamo che l'elemento cardine attorno al quale dovrà ruotare il dibattito politico sia quello dell'occupazione, del lavoro e dello sviluppo di nuove attività all'interno di una cornice di solidarietà e coesione sociale. Attraverso il problema del lavoro e delle nuove attività sarà possibile un confronto delle politiche e delle

idee, che potrà mettere in luce verso quale direzione si vuole far incamminare il processo di sviluppo economico e civile italiano, come attore negli scenari di politica economica e sociale europea.

Ci sembra che, per fornire un certo ordine concettuale e per comodità espositiva, si possa affrontare il problema del lavoro, nuove imprese e nuove attività, distinguendo i settori più esposti alla concorrenza europea e internazionale dai settori a prevalente mercato interno, più fortemente integrati con problematiche di coesione sociale e rapporto con il territorio e con le comunità.

2.3.1 - *I settori esposti alla concorrenza europea e internazionale*

L'attuale fenomeno della globalizzazione internazionale dei mercati ha alcune importanti caratteristiche di novità rispetto ad una situazione storica precedente, in cui in realtà i mercati erano già abbondantemente globalizzati dal punto di vista geografico.

Dal punto di vista finanziario, il processo di globalizzazione sembra aver assunto dimensioni e caratteristiche tali da innescare processi e dinamiche che sembrano sfuggire al controllo delle scarse regolamentazioni nazionali e internazionali. La cosa inizia a preoccupare anche il mondo della finanza privata (è paradossale che sia Soros a richiedere una maggiore regolamentazione dei mercati finanziari) e l'Unione europea potrebbe giocare un ruolo importante nel ristabilimento di regole e controlli che limiti lo strapotere dei mercati finanziari speculativi, a partire ad esempio da un intervento deciso sul ruolo svolto dal Lussemburgo nell'ambito del mercato finanziario europeo. Andrebbe inoltre ripresa la proposta di una tassa anche minima sui trasferimenti finanziari, al fine di costituire un Fondo Mondiale teso ad abbattere il servizio del debito dei paesi più poveri.

Un aspetto che ci appare rilevante è che si è modificato il rapporto con alcuni paesi del Terzo Mondo (soprattutto quelli del Sud Est asiatico): da un tradizionale sfruttamento delle risorse naturali e del lavoro (quest'ultimo utilizzato a sua volta prevalentemente per lo sfruttamento delle risorse naturali), che veniva realizzato servendosi sia della supremazia economica sia di quella politica e militare, si è passati allo sfruttamento del lavoro di per sé. Tale processo è avvenuto utilizzando da una parte le strutture politiche, sociali e culturali dei paesi del Terzo Mondo (quindi selezionando tali paesi secondo la capacità di tali caratteristiche ad essere impiegate in modo profittevole nel processo produttivo) e dall'altra utilizzando, congiuntamente alle tradizionali forme di supremazia (militare ed economica), quelle della supremazia tecnologica e di conoscenza.

Tali modifiche hanno portato però a cambiamenti, anche profondi, nelle dinamiche interne ai gruppi dei paesi sviluppati e sottosviluppati: in particolare il fatto che una parte del reddito prodotto, più rilevante rispetto alla situazione precedente, rimanga nei paesi coinvolti in questo processo. Infatti, oltre al reddito tradizionale, che già restava nelle mani della borghesia "compradora", dei militari, della burocrazia e dei politici locali, sempre più reddito reale rimane nelle mani di una borghesia nazionale di tipo "occidentale" e di una classe operaia nascente. Diversamente dai tradizionali redditi coloniali o neo-coloniali, questi ultimi hanno quantitativamente e qualitativamente la possibilità di correlarsi al processo produttivo e quindi anche di trarre vantaggi tendenzialmente crescenti: da una parte la possibilità di innescare uno sviluppo autonomo, dall'altra di raggiungere

modelli e livelli quantitativi di vita e consumo tendenzialmente simili a quelli dei paesi ricchi. Se questa analisi è vera, è anche vero che le "sofferenze" dei paesi industrializzati si accompagnano a maggiori redditi in alcuni paesi del Terzo Mondo. Tale conflitto di interessi, se si concretizza nella rincorsa sul tema del costo del lavoro, risulterà però perdente per tutti, forse anche per il sistema nel suo complesso, che si potrebbe trovare in una crisi di sovrapproduzione. La crisi attuale dei paesi dell'area del Sud Est asiatico, ancorché drammatica, anche nelle possibili conseguenze nei paesi del primo mondo, non nega questa novità, ma ripropone con più forza la necessità di un controllo internazionale dei movimenti finanziari e di una maggiore democratizzazione di questi paesi.

A nostro avviso è anche una soluzione illusoria la possibilità di una nuova specializzazione internazionale, che veda passare la struttura produttiva mondiale dal tradizionale dualismo manifattura-materie prime, al nuovo dualismo tecnologia-lavoro dequalificato. Il limite sta nel fatto che, da un lato, questa supremazia tecnologica non può essere considerata immutabile e facilmente difendibile e, dall'altro lato, nel fatto che l'emarginazione di forza lavoro dai processi produttivi ha portato in molti paesi industrializzati alla proliferazione di posti di lavoro di bassa o nulla professionalità. Il fenomeno del lavoro "generico e dequalificato" alla lunga potrà portare ad una crescente e permanente dequalificazione di formazione e conoscenza di una parte sempre più ampia del mercato del lavoro occidentale, sviluppando un forte dualismo strutturale del mercato del lavoro all'interno degli stessi paesi industrializzati.

In cifre, l'argomento può essere posto in questo modo: larga parte dei settori produttivi tradizionali (agricolo, industriale e anche molta parte del terziario avanzato) sono direttamente o indirettamente esposti alla concorrenza internazionale; questa li obbliga, pena la scomparsa, a ritmi di progresso tecnologico, che mediamente aumenta la produttività del lavoro a ritmi decisamente superiori alla possibilità di espansione del mercato. In altri termini la loro capacità di rimanere nel mercato è legata alla loro possibilità e capacità di diminuzione dei costi, ed in particolare alla diminuzione del costo del lavoro attraverso l'aumento della produttività e l'espulsione di lavoratori dal processo produttivo, in economia questo processo è noto come sostituzione dinamica di lavoro con capitale. Nessun intervento sui salari o sulla legislazione del lavoro potrà impedire o rallentare questo processo, se non in modo incerto, localizzato e temporaneo.

Tale processo, oltre ad essere inevitabile, va assecondato attraverso l'allargamento delle economie esterne (infrastrutture, contributi di ricerca, servizi pubblici alla produzione, ecc). Esso svolge infatti l'insostituibile ruolo di garantire il mantenimento di attività produttive nazionali in grado di competere nel mercato internazionale, e così continuare a dare un contributo importante in termini di disponibilità di potere d'acquisto internazionale (esportazioni), che è assolutamente indispensabile per qualsiasi processo di sviluppo economico e sociale nazionale.

Ciò che questi settori non potranno mai garantire, anche nelle previsioni più ottimistiche, sarà la crescita o anche il mantenimento di elevati livelli di occupazione: ne discende che una espansione dell'occupazione, o anche il suo solo mantenimento, può essere solamente legata alla crescita dei settori a bassa o nulla dinamica di produttività.

Il settore pubblico e quello del terziario tradizionale o arretrato hanno in passato svolto questa funzione, ma in un modo che ora appare non più sostenibile e ancor meno espandibile. I costi sono davanti a tutti: da una parte un settore pubblico, nel quale un processo produttivo guidato da criteri burocratici e formalistici ha spesso perso un rapporto comprensibile con le finalità per le quali dovrebbe esistere; dall'altra un settore terziario tradizionale costosissimo, mantenuto in vita da legislazioni medievali e difese dal potere di forti corporazioni (ad esempio quelle di commercialisti, giornalisti, notai, farmacisti, accademici, medici e ordini professionali in genere, lo scandaloso e ultrapotente caravanserraglio "dell'entertainment RaiInvest" a carico del cittadino contribuente e consumatore).

La razionalizzazione di queste strutture "precapitalistiche" è necessaria, con una gestione attiva, attenta e coraggiosa, di possibili conseguenze occupazionali, ma smantellando le rigidità corporative e introducendo nuovi elementi di "mercato", seppur regolato.

Questa lettura della realtà italiana è in parte simile a quella possibile per altri paesi europei: ci sembra quindi inevitabile, come abbiamo già detto, inquadrare ogni proposta di soluzione nell'ambito europeo. Contributi ed analisi teoriche che affrontano questi temi sono molteplici, e vanno dall'Appello dei 35, al Libro Bianco di Delors, dall'Agenda 2000 di Santer, ai contributi dei Verdi tedeschi. Ci sembra però che il problema consista nel fatto che tali analisi facciano ancora timidamente parte dell'agenda dei soggetti politici ed istituzionali di ogni paese, e dell'Italia in particolare, e che con molte difficoltà e contraddizioni si traducano in azioni di Governo.

2.3.2 - *Le attività non esposte a concorrenza internazionale*

Una parte considerevole della struttura produttiva, finora scarsamente analizzata, è impegnata in attività dedicate a produzioni e prodotti a scarsa dinamica della produttività del lavoro, ma ad alta produttività organizzativa d'impresa, e non soggetti in modo pressante alla concorrenza internazionale.

La loro competitività infatti non è legata al tasso di crescita della produttività del lavoro intesa in modo tradizionale, ma è dovuta sia alle caratteristiche qualitative intrinseche, non importabili, del prodotto, sia al fatto che i prodotti sono legati a risorse nazionali, riproducibili e non riproducibili, ad alto contenuto "autarchico" esclusivo.

La definizione di questi settori è complessa e investe aspetti diversi del ciclo produttivo, in particolare:

2.3.2.1 - La tipologia del prodotto.

La tipologia di prodotti a elevato contenuto di valore aggiunto "autarchico" è abbastanza vasta: si va da prodotti ad elevato contenuto di ricerca e di cosiddetto "capitale umano" (ad esempio la Moda e il Design, prodotti agroalimentari tipici, ecc.), a prodotti legati al mantenimento e sfruttamento delle risorse naturali non esauribili e storiche nazionali (Musei, turismo, Parchi, agriturismo, ecc.); dai prodotti culturali (musica, teatro, cinema, editoria, multimedialità e in generale l'intrattenimento di produzione nazionale e l'organizzazione delle città) ai prodotti legati ai servizi sociali e alla qualità della vita (cura, assistenza, socialità, educazione ecc.).

In questo ambito andrebbe valorizzato un aspetto che ci sembra determinante e che, al di là del pur importante problema dell'occupazione, distingue una struttura produttiva "ecologicamente sostenibile" da una di distruzione. Lo sfruttamento delle risorse materiali quasi sempre porta ad un depauperamento delle risorse stesse, spesso in modo assolutamente irrimediabile. Per le risorse culturali e umane è invece esattamente l'opposto, è la mancanza di impiego e sfruttamento di tali risorse, che porta ad un loro depauperamento, spesso irrimediabile.

2.3.2.2 - I bisogni da soddisfare.

La struttura dei bisogni di una popolazione è strettamente legata alla sua storia sociale, politica ed economica. Anche se in questi ultimi tempi c'è stato un fortissimo processo di globalizzazione culturale e di omologazione internazionale dei bisogni, possono esistere margini di intervento anche sulla struttura dei bisogni dei consumatori. Il problema, volendo sviluppare un'economia non assistita, risiede nella possibilità di tramutare generici bisogni relativi alla qualità della vita e di particolari prodotti in domanda effettiva, cioè pagante. Nel senso comune la definizione di qualità della vita è sempre più legata al concetto di quantità di consumo, nel quale la valutazione e l'utilità del prodotto sono relative ai suoi aspetti quantitativi appariscenti (grandezza e quantità), ma anche ad aspetti immateriali socialmente gratificanti (la "griffe", la moda, la cura dell'aspetto fisico, il divertimento, le relazioni sociali, ecc.). È su questi bisogni che si possono trovare spazi di intervento che, oltre ad espandere questi aspetti, li qualificano orientando parte della domanda solvibile verso prodotti che soddisfino, oltre i bisogni legati all'apparire sociale, anche quelli legati all'essere sociale. In altri termini è possibile intervenire, sia dal lato della produzione che della domanda, a favore di merci e servizi che per "intelligenza", personalizzazione, rapporti umani, conoscenze e tradizioni incorporate siano qualitativamente più rispondenti a soddisfare i bisogni di socialità.

Ai fini di una riqualificazione dei bisogni e di una politica di coesione sociale, occorre tener presente il carattere fisicamente situato sul territorio dei processi sui quali s'intende intervenire e che investono la vita quotidiana delle persone. Questo tipo di interventi si lega quindi necessariamente con i problemi delle città e dei quartieri e richiede sia capacità progettuale a livello di istituzione locale, sia strumenti di partecipazione attiva dei cittadini.

2.3.2.3 - La qualità del processo produttivo.

È noto che in un periodo di elevata disoccupazione, la qualità del lavoro, e in particolare l'organizzazione del processo produttivo, diventano elementi secondari di valutazione, sia per gli individui che per le organizzazioni politiche e sindacali. Quindi la disoccupazione spesso si accompagna a un peggioramento delle condizioni e della qualità del lavoro. Il lavoratore occupato lavora di più e in peggiori condizioni. In un processo produttivo altamente meccanizzato e standardizzato tale peggioramento della qualità del lavoro difficilmente si riversa in peggioramento della qualità del prodotto: si può dire quindi che la qualità di questo tipo di prodotti sia abbastanza indipendente dalle condizioni qualitative dell'organizzazione del processo produttivo, mentre probabilmente è più sensibile agli aspetti relativi alla remunerazione. Questa indipendenza è invece impossibile

nel processo produttivo di prodotti ad alto contenuto di valore aggiunto: in questo caso infatti la qualità del prodotto e la sua vendibilità sono fortemente legate al tipo e alla qualità dell'organizzazione del lavoro. Ne consegue che aspetto non secondario sia quello di concentrare la propria attenzione su quei processi produttivi nei quali i rapporti interpersonali fra i lavoratori, fra i lavoratori e il prodotto, e fra i lavoratori e la clientela abbiano anche essi caratteristiche qualitativamente elevate e organizzativamente avanzate sul piano umano. Ci riferiamo in particolare ai settori nei quali la cura dell'organizzazione del lavoro è utilizzata per valorizzare il prodotto (gerarchie flessibili, gentilezza, cordialità nei rapporti interni ed esterni, affidabilità, ecc.)

2.3.3 - La domanda sociale: da potenziale ad effettiva

Un problema chiave è quello di individuare gli strumenti e i meccanismi attraverso i quali far diventare i bisogni sociali e culturali, da latenti o soddisfatti in modo parziale e distorto, domanda effettiva, qualificata e pagante.

In realtà il mondo è pieno di esempi di consumo effettivo volto a soddisfare bisogni immateriali attraverso l'acquisto di prodotti anch'essi in larga parte immateriali; tale consumo però, nelle società come la nostra, è molto spesso per una quota rilevante acquistato indirettamente attraverso il consumo pubblico, e per un'altra parte considerato di lusso e quindi relegato a settori ad alto livello di reddito.

Un intervento dall'alto che riesca a modificare tale situazione è impensabile: si potrebbe invece da una parte "sfruttare" la crisi dello "stato mamma" per indirizzare, anche attraverso strumenti di comunicazione e incentivi fiscali, la struttura del consumo verso prodotti relativi alla qualità della vita; dall'altra, incentivare lo sviluppo di una nuova e più rilevante crescita di domanda socializzata e decentrata (gruppi informali, associazioni, quartiere, città, ecc.) volta a prodotti e produzioni qualitativamente ed umanamente qualificanti.

Sono temi molto complessi e anche ambigui, in quanto implicano dei giudizi di valore relativi alla struttura dei bisogni, ed eventualmente interventi politici volti a condizionarli ed indirizzarli. Inoltre non è secondario un pericolo insito in una struttura molto differenziata sulla possibilità di accesso ai consumi di elevato livello qualitativo, quando questo sia prodotto privatamente, seguendo esclusivi meccanismi di mercato e cioè utilizzato prevalentemente dai redditi alti. In questo quadro, come vedremo meglio in seguito, si inserisce il problema della riforma del welfare state come strumento per cercare di rispondere a questi problemi. Ma sono temi che vanno comunque affrontati e sui quali bisogna che tutta la società si confronti per poter raggiungere quella profonda trasformazione del processo produttivo e dei consumi che sarà di sostegno alla crescita del livello civile della nuova Europa.

3 - Le politiche economiche e sociali

3.1 - La politica industriale per i settori esposti alla concorrenza estera

La possibilità di un intervento di politica economica e industriale in questi settori è tanto ampia quanto difficile per la sua complessità. Le principali questioni

che qui affrontiamo, nella consapevolezza che le problematiche sono sicuramente più ampie e numerose, riguardano soprattutto quattro temi: le istituzioni burocratiche, l'emersione dell'economia sommersa, la riduzione dell'orario di lavoro, l'istruzione e l'informazione.

3.1.1 - *Le istituzioni e la Pubblica Amministrazione*

Ove ci si ponga l'obiettivo di utilizzare il continuo aumento di produttività, non solo ai fini di una astratta capacità competitiva internazionale, ma per aumentare le risorse a disposizione del Paese, è necessario che gli incrementi di produttività non vengano "mangiati" dalla inefficienza delle istituzioni e strutture bancarie, finanziarie e della Pubblica Amministrazione. Giustizia, amministrazione pubblica, organizzazione tributaria, formazione, ricerca, sistema bancario, sono tutti settori in cui il livello di organizzazione e di efficienza è nettamente inferiore alle esigenze del sistema produttivo e della società.

Gli ostacoli derivanti dalla inefficienza istituzionale costituiscono indubbiamente un limite alla crescita delle imprese. Gli imprenditori reagiscono talvolta in modo scomposto e preoccupante; e non si rendono disponibili a politiche moderne se non verificano, in tempi ragionevoli, una precisa volontà di ridurre i costi burocratici esterni o di uso del mercato. Il movimento secessionista del Nord, pur demagogico e inaccettabile nelle sue proposte politiche, fonda le sue radici e si nutre anche della esasperazione di questi problemi, che hanno una base oggettiva di realtà.

Il governo, eccessivamente orgoglioso della sua politica di risanamento, ha dato alcune prime risposte con la riforma Bassanini - che comunque andrebbe valutata con maggiore attenzione critica - ma negli altri settori portanti siamo ancora a vaghe discussioni preliminari, e desta qualche preoccupazione la risposta fornita dalla Bicamerale in tema di federalismo.

Si avvierà sul serio, nei prossimi mesi, il trasferimento dei poteri dallo Stato (Ministeri) alle Regioni. Non è detto che, automaticamente, si tratterà di una riforma in senso di maggiore efficienza; vi sono infatti pericoli molto elevati di confusione, di errori, di mancanza di preparazione nelle Regioni; di una riproduzione, in piccolo, dei difetti peggiori e delle inefficienze delle "burocrazie ministeriali". Compresi quelli di nuove forme di "centralismo regionale" e di scontro, per il potere, tra Comuni, Province, Regioni. Tra l'altro non pare che si sia aperta una discussione seria su di un problema assolutamente fondamentale per la buona riuscita di questa gigantesca e difficile operazione che punta a ridisegnare la divisione di poteri e competenze; pensiamo alla necessità di ridurre drasticamente, accorpandoli, il numero dei Comuni Italiani, come premessa perché possano gestire in modo credibile ed efficiente nuovi compiti: dalla difesa del suolo e del territorio, all'assistenza alle fasce deboli, al Servizio Idrico Integrato, ecc

Una direzione importante per la soluzione dei problemi istituzionali può essere tracciata, per ora, indicando un'esigenza, per cui l'istituzione pubblica diventi in grado di coordinare un settore semi-istituzionale nel quale, insieme a dirigenti appartenenti alla carriera burocratica, operino rappresentanti di diverse realtà, associazioni, imprese, cooperative, competenze tecnico-scientifiche, in grado di accordarsi "su progetto", stabilendo i necessari strumenti di verifica e fruendo, per la parte istituzionale, di procedimenti snelliti.

In definitiva, si deve pensare ad una riforma delle istituzioni ai vari livelli, da avviare in tempi congruenti con le riforme del "federalismo", che le rendano capaci di:

- sviluppare un nuovo tipo di programmazione, leggera ed efficace, in cui il livello pubblico assuma la responsabilità degli obiettivi, ma gli strumenti privilegiati siano quelli dell'economia concertata, nell'ambito del mercato, su base locale;
- creare zone di contatto, non puramente economiche, tra sfere diverse, quella economica e quella civile-esistenziale-ecologica;
- aprire spazi di democrazia locale, senza isolamento nè provincialismo, ma garantendo i necessari rapporti tra i diversi livelli istituzionali;
- essere elemento forte, ma anche flessibile, per il sostegno e la garanzia di un patto territoriale-ecologico con i cittadini che impegni ambedue le parti.

Il tipo di programmazione qui delineata deve tener conto della qualità della vita quotidiana e dei relativi servizi, delle relazioni sul territorio, del rapporto con la natura, dei valori storico-simbolici e di altri aspetti che corrispondono a linee di continuità tra ciò che è e ciò che non è economico. Per questi motivi occorre accordare priorità all'analisi di quella particolare concentrazione di problemi e potenzialità che è rappresentata dalla dimensione-città.

Una attenzione a sè merita il problema della giustizia: si calcola che in media sia necessario un periodo di 9 anni e tre mesi per la soluzione di una causa civile; ma in tema di giustizia si parla solo di poteri dei procuratori e della credibilità dei pentiti. Del danno crescente che la mancanza di una giustizia civile reca alle strutture produttive in Italia non vi è cenno tangibile nell'azione di governo, ed anche insufficienti paiono gli interventi per la ricerca, per l'assistenza, per una seria politica infrastrutturale e per le strutture finanziarie. Fare parte della maggioranza non significa certo continuare a compiacersi del puro risanamento, se non si interviene sui costi transazionali che ancora una volta porterebbero in futuro ad un nuovo aggravio di spesa pubblica.

3.1.2 - *L'emersione dell'economia sommersa*

Quale sia la reale dimensione dell'economia sommersa è molto opinabile; è comunque certo che la sua importanza sia rilevante, non solo in termini di prodotto ma anche di occupazione. Il problema dell'emersione diventa di importanza strategica specie in riferimento a certe aree del Mezzogiorno che presentano dati sull'occupazione decisamente disastrosi.

Le principali ragioni della rilevanza di una politica volta all'emersione sono due:

i) La prima, di carattere strettamente economico, è legata al fatto che una struttura produttiva, la cui competitività sia basata sullo sfruttamento selvaggio e sull'evasione fiscale, non ha capacità propulsive dinamiche, ma svolge un ruolo di pura sussistenza e integrazione di reddito. Inoltre l'evasione fiscale prodotta fatalmente dal "sommerso" determina un aumento complessivo della spesa pubblica, senza fornire il corrispettivo contributo in termini di tasse, e ciò provoca un indiretto aumento delle aliquote generali di tassazione nel paese.

ii) La seconda è di carattere prevalentemente sociale, giacché l'arcipelago dell'economia sommersa, quella massicciamente presente nel Sud d'Italia, è caratterizzata da un peso dell'illegalità criminale o para-criminale enorme, assieme agli altissimi livelli di disoccupazione presente in un mercato del lavoro

eccessivamente deregolamentato. Questo fenomeno comporta una struttura sociale, economica e politica nella quale in molti casi (i migliori) i rapporti fra delinquenza organizzata e tessuto economico ed istituzioni sono in permanente conflitto mentre, in altrettanti casi, tali rapporti costituiscono un intreccio inestricabile e costituiscono di fatto l'ordine dominante.

Non ci sono "ricette" semplici per favorire definitivamente l'emersione; appare opportuno però svolgere alcune considerazioni che possono essere riferite in particolare al Mezzogiorno.

3.1.2.1 - Centri di progettazione di interventi

Non solo occorre diminuire, ma combattere apertamente ogni riproposizione di politiche industriali para-assistenziali, del tipo Interventi Speciali, Cassa per il Mezzogiorno e utilizzo dell'IRI. La storia dell'intervento dell'IRI e della Cassa per il Mezzogiorno sono troppo note - specie nelle azioni più nefaste - per riproporre la riesumazione di questa esperienza. Emerge invece la necessità di rafforzare o creare strumenti nuovi di carattere prevalentemente regionale ma controllati, indirizzati e sostenuti da task force nazionali. Sarebbe utile ad esempio dare vita ad un Centro per la Progettazione di Interventi di Sviluppo nel Mezzogiorno con funzioni di servizio alla progettualità locale (oggi affidata a imprese multinazionali di progettazione), in grado anche di formare gli amministratori locali alle regole e alle filosofie della progettazione. Tale struttura potrebbe garantire sistemi di indirizzo (coerentemente con le linee strategiche di politica nazionale) e controllo della progettazione locale, lasciando alle Regioni la responsabilità della spesa, ma applicando al tempo stesso la regola della sussidiarietà (come ad esempio viene fatto nell'attuazione dei fondi strutturali della Comunità).

3.1.2.2 - Authority dei patti territoriali

In una logica di programmazione per progetti, e di strumenti capaci di avvicinare i soggetti economici protagonisti dell'intervento alla gestione diretta della sua implementazione operativa, occorre guardare con maggiore attenzione e nuove energie a tutti gli strumenti di programmazione della spesa e di stimolo dello sviluppo fortemente caratterizzati territorialmente, come ad esempio i "Patti territoriali". Nonostante siano ancora in corso di applicazione, i "Patti" possono rappresentare - se verranno coerentemente rispettati i presupposti normativi - un efficace intervento a condizione che:

- la più volte richiamata "eco-compatibilità" degli interventi sia effettiva;
- vengano coinvolte anche esperienze di nuove attività a bassa produttività di capitale ed alta composizione di lavoro, in grado di sviluppare occupazione e coesione sociale;
- gli attori dell'intervento non siano solamente i tradizionali protagonisti del patto (imprese, banche, parti sociali) ma che al tavolo di concertazione vengano stimolate a partecipare anche esperienze non tradizionali e innovative;
- si snelliscano le pratiche burocratiche di controllo e indirizzo, attraverso percorsi paralleli speciali per le procedure attuative;
- nella progettualità territoriale, vi sia spazio e possibilità di sviluppo per interventi speciali per l'occupazione dei giovani (ad es. la legge 44 sull'imprenditoria giovanile);
- infine, intervento decisivo, si istituisca una Authority centrale attraverso la quale

concentrare tutti i processi decisionali e di controllo dei patti territoriali: una sorta di "sportello unico" dei patti territoriali.

3.1.2.3 - Nuovi sistemi a rete

Appare inoltre opportuno conoscere e generalizzare quelle esperienze in cui si è verificata una forte emersione. In alcune regioni italiane infatti - Veneto, Emilia, Marche - vi sono condizioni di piena occupazione; tale situazione non ha uguali in Europa. Come è possibile utilizzare questa esperienza straordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno?

Alcuni strumenti tecnici già esistono (in particolare la legge Sabbatini) e andrebbero potenziati, altri se ne possono inventare. La condizione di un loro risultato positivo è però quella di accompagnare tali misure ad un risanamento istituzionale-burocratico profondo nel Sud e ad una efficace lotta contro la criminalità organizzata e il degrado sociale.

Tenendo presente che operare in quest'area grigia dell'economia talvolta significa connivenza e coabitazione con il mondo dell'illegalità ed anche della criminalità organizzata, le politiche attive del lavoro devono comunque prevedere:

- un coinvolgimento degli apparati amministrativi pubblici e in particolare dei governi locali, a partire da quelli dei Comuni, tale da innescare in essi processi di innovazione e modernizzazione, anche attirando capitali stranieri, come espressamente previsto ad esempio dall'applicazione dei fondi strutturali;
- strategie per la creazione d'impresa, nelle quali si assegni grande importanza all'attività di networking (reti tra imprese, riqualificazione dell'associazionismo categoriale e settoriale che, specie nel Sud, soffre di scarsa trasparenza e rappresentatività, e di elevato opportunismo nel rapporto con le istituzioni pubbliche); appare inoltre opportuno evitare assolutamente la formazione di "imprese asociali";
- porre in essere strategie e tattiche di regolarizzazione di imprese "sommese", come incentivi fiscali, anche nell'ottica dei recenti "contratti di emersione";
- accelerare un risanamento e una modernizzazione delle banche e delle strutture finanziarie, in modo da consentire una uniformità del costo del credito e un ruolo selettivo della finanza nel favorire la crescita di una nuova imprenditorialità.

Parole chiave dunque: sviluppo di capacità di cooperazione tra imprese, e tra imprese ed istituzioni, fuori dagli schemi abituali dell'affarismo politico e dei mercati politicamente protetti.

È certo comunque che non esistono scorciatoie, è difficile aspettarsi miracoli e per alcune regioni il cammino sarà lento ed incerto. Attraverso una sensata e onesta utilizzazione di questo tipo di strumenti l'obiettivo di allargare le già presenti aree di sviluppo nel Sud ci sembra già di per sé soddisfacente.

3.1.3 - *La riduzione dell'orario di lavoro*

Nella discussione relativa agli effetti di una riduzione dell'orario di lavoro si sono dette molte cose, forse troppe e, quando un argomento serio diventa di moda, è molto facile che la discussione diventi confusa e superficiale. Una valutazione degli effetti della riduzione dell'orario di lavoro non è esente da un

elevato grado di indeterminatezza. Infatti la riduzione dell'orario di lavoro non é di per sé garanzia di aumento di occupazione, e neppure di ore lavorate aggiuntive, e non comporta necessariamente un aumento dei costi di produzione per unità di prodotto.

Inoltre la riduzione dell'orario di lavoro, intesa in senso stretto, rischia di interessare una quota di lavoratori e di popolazione abbastanza ridotta e in gran parte appartenente al settore aperto alla concorrenza internazionale.

Occorre innanzitutto considerare che gli effetti della diminuzione dell'orario di lavoro sulla dinamica della produttività sono difficilmente prevedibili e soprattutto la condizione necessaria, anche se non sufficiente, affinché una riduzione dell'orario di lavoro possa avere un effetto positivo sull'occupazione è che i lavoratori preferiscano un aumento del tempo libero ad un aumento di reddito.

Ciò si scontra contro due grandi ostacoli: sia con l'interesse degli industriali ad utilizzare lo straordinario al posto di nuove assunzioni per ridurre i costi, e sia con la spinta delle famiglie ad un maggior reddito e ad un maggior consumo attraverso lo straordinario e il lavoro nero.

A nostro parere, comunque, quella della riduzione dell'orario di lavoro dovrà essere una legge che punta ad incidere e ad affermare diritti per la maggior parte dei lavori e dei lavoratori; almeno tra quelli subordinati e, (come si chiamano oggi, con espressione imprecisa), "parasubordinati", tentando di affrontare anche i problemi del vasto mondo di lavori e lavoratori precari e deregolati e non solo quindi avendo per riferimento i lavoratori della grande impresa industriale di produzione di massa.

Tra gli obiettivi che vanno posti, a partire dal recepimento della direttiva dell'Unione Europea 93/104, anche attraverso il recente accordo delle parti sociali sulle 40 ore settimanali e la regolamentazione degli straordinari, ci sono:

- i) la necessità di un rapporto molto stretto tra distribuzione degli orari, flessibilità degli orari, durata media degli orari (nell'arco del mese, di alcuni mesi, dell'anno, degli anni o della vita lavorativa);
- ii) l'applicazione di molte forme di part-time possibili (al limite un "continuum");
- iii) un notevole aumento del costo degli straordinari;
- iv) rafforzamento dei diritti di flessibilità del singolo lavoratore;
- v) incentivazione delle possibilità di riduzione dell'orario, parzialmente retribuite, per partecipare a programmi di formazione continua o permanente;
- vi) estensione a tutti i lavoratori dei diritti di periodi sabbatici per motivi personali, recuperabili con varie forme.

In questa impostazione, cioè riduzione d'orario e diritti di flessibilità individuale in cambio di disponibilità a contrattare le richieste di flessibilità da parte delle imprese o delle Amministrazioni pubbliche, si può definire un nuovo equilibrio tra legge e contrattazione.

3.1.4 - *L'istruzione e la formazione*

L'asse complessivo dei ragionamenti che qui abbiamo proposto per una nuova idea di sviluppo, prevede una società nella quale i livelli di scolarità della forza lavoro siano molto più elevati di quelli attuali, e che si avvii una struttura diffusa di formazione permanente e continua, in grado di sostenere le esigenze di

riqualificazione che tendenzialmente saranno necessarie durante tutto l'arco della vita lavorativa.

È necessario cioè considerare l'impegno consistente di risorse necessarie in questa direzione come un investimento fondamentale per lo sviluppo del paese e per la crescita dell'occupazione. Tale traguardo implica però, per essere raggiunto, una profonda trasformazione del sistema di formazione, che in alcuni casi può significare lo smantellamento di apparati clientelari-burocratici che nel tempo si sono accumulati.

3.2 - Politica economica per l'economia sociale: dal lavoro alle attività lavorative

3.2.1 - Terzo settore e economia sociale

Come noto sotto l'etichetta di Terzo settore si possono raggruppare realtà completamente diverse: dalle università private ai centri sociali, dalla Confindustria alla Caritas ecc.

Ancora più complessa è la classificazione dell'economia sociale, cioè dell'insieme di tutte quelle attività, generalmente non retribuite, alle quali ciascun cittadino, a tempo pieno e parziale, dedica un certo ammontare di vita. Tali attività vanno dalla cura dei figli a quella dei genitori anziani, dall'attività politica a quella ricreativa e sociale. Alcune di queste attività sono molto simili ad attività lavorative tradizionali (sono parzialmente retribuite e l'organizzazione del lavoro è gerarchica o comunque strutturata), altre non hanno un riconoscimento né retributivo né normativo e sono puro volontariato.

Se è difficile una definizione qualitativa di questi settori, ancor più difficile è una definizione quantitativa. Ma è abbastanza evidente che si tratta di una serie di attività rilevanti quantitativamente e qualitativamente.

La domanda centrale che ci poniamo è la seguente: è auspicabile e possibile una emersione e un riconoscimento economico e giuridico di tali attività quali attività lavorative?

Ci sembra abbastanza ovvia la loro importanza sociale ed economica, ma quali interessi avrebbe una società a riconoscere a tali attività una dignità lavorativa al pari delle attività produttive tradizionali?

Non pensiamo sia irrealistica l'affermazione che nel sentimento comune una valorizzazione morale e culturale di queste attività sia in gran parte presente. Se questo è vero significa che anche esse, al pari di quelle lavorative tradizionali, già fanno parte di fatto, ma non di diritto, della complessa condizione e status di cittadino.

L'attenzione a questi problemi può essere fortemente accentuata legandola alla discussione sulla riforma del welfare. Infatti molte di queste attività svolgono funzioni che si intrecciano e si sovrappongono a quelle pubbliche. La storia e le esperienze recenti ci hanno fatto capire come sia impossibile, e in molti casi neppure auspicabile, che sia l'organizzazione dei cittadini a livello statale a investire in modo totalizzante o prevalente di questi problemi. Le istituzioni democratiche anche molto decentrate (dai comuni alle circoscrizioni) si sono mostrate quasi sempre incapaci ed inadatte a sostituirsi ai cittadini in queste funzioni.

Un altro problema da risolvere è il contrasto tra il carattere integrato degli interventi necessari e la tipica compartimentazione delle diverse responsabilità (assessorati) ai vari livelli dell'amministrazione pubblica.

Quali possano essere i settori di sostituzione dello stato o di welfare-mix è naturalmente discussione rilevante e delicata, basti pensare alla scuola e alla sanità e al pericolo, specialmente per il servizio scolastico, di una parificazione con la scuola privata.

Probabilmente il Terzo settore è il settore dove sarà possibile aumentare l'occupazione nei prossimi anni, se prevarrà un impegno vero, da parte delle forze politiche di centro-sinistra, e dei sindacati dei lavoratori e delle organizzazioni degli imprenditori, sulla riforma del welfare.

Il Terzo settore, l'impresa sociale, l'economia sociale insieme si propongono con l'ambizione di tracciare un nuovo paradigma interpretativo del rapporto tra lavoro e qualità della vita, tra lavoro e identità, tra impegno di lavoro e società, cultura, civiltà.

I prossimi mesi potranno essere importanti, perfino decisivi per lo sviluppo di questo comparto: deliberata la Legge Zamagni sulle ONLUS (Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale), che definisce il settore, a partire dall'individuazione delle facilitazioni fiscali per le ONLUS, si dovrebbe discutere e approvare la Legge di riforma del comparto dell'Assistenza; si dovrebbe approvare la legge che disciplina le Fondazioni ex-bancarie (che dovrebbero essere una delle fonti principali di finanziamento delle imprese di "Terzo settore"); e dovrebbe concretizzarsi la normativa che consente di dar vita alle "Banca etiche", altro fondamentale strumento di accesso al credito.

Contemporaneamente si stanno discutendo, tra i giuristi del lavoro, le definizioni legislative delle "nuove" figure di lavoratori: quelli che non sono "dipendenti", in senso classico (per es.: i "collaboratori coordinati e continuativi", per intenderci quelli del "15%" all'INPS) e i "soci-lavoratori" delle cooperative, in primo luogo le cooperative sociali.

In gioco vi sono questioni fondamentali di regolazione del mercato del lavoro attuale e futuro, e definizione di forme di "rappresentanza" efficaci delle nuove figure di lavoratori (non riconducibili, meccanicamente, ai concetti tradizionali di "lavoro dipendente" e "lavoro autonomo"). Non è un caso che si discuta anche l'ipotesi di un nuovo assetto dello "Statuto dei diritti dei lavoratori", pietra miliare della "rappresentanza sindacale" tra i lavoratori dipendenti negli ultimi 30 anni, per arrivare a definire, in termini più generali e onnicomprensivi, il concetto di diritti e doveri del lavoro "eterodiretto", a fronte dell'emergere di nuove figure di lavoratori (che cosa accomuna, e che cosa differenzia un "normale" lavoratore dipendente, da un lavoratore "del 15%", da un socio-lavoratore del Terzo settore?).

Seppure in ritardo e con molta diffidenza, i partiti politici, le istituzioni parlamentari e le grandi organizzazioni sociali, prendono atto di novità già affermatesi nel mercato del lavoro, per dare nuove regole di fondo a chi già esiste! Sarà necessario, comunque, per trovare nuove vie e modelli di rappresentanza, efficaci e durature, rinunciare alle tentazioni, (oggi molto forti sia nelle Organizzazioni sindacali, sia nelle associazioni di Terzo settore), della riduzione di una complessa realtà a modelli già esistenti, cioè in sostanza a sè medesimi!.

Per quanto riguarda in specifico le organizzazioni di Terzo settore, esse tra l'altro potranno divenire uno strumento fondamentale di riforma del sistema di

welfare (e, in quanto tali, un'occasione di crescita dell'occupazione e, insieme, di miglioramento della qualità della vita), se si concretizzeranno alcune condizioni di base:

- se sarà possibile avviare una evoluzione dei sistemi di welfare, in direzione di quello che viene chiamato welfare-mix, capace di diminuirne la diretta gestione statale, a partire dalla copertura dei nuovi bisogni che via via si presentano, ma anche, parzialmente, nella gestione dei servizi di welfare più consolidati. Tutto questo dovrebbe però rimanere dentro regole e norme che riaffermino in modo chiaro che i servizi di welfare sono un "bene pubblico", un diritto dei cittadini, un sistema che tende a riequilibrare le opportunità, la qualità della vita, l'affermazione della propria personalità e inclinazioni, per ciascun cittadino. Un sistema che tenda a rafforzare le azioni positive per l'inclusione di ciascuno, a partire dai più deboli; che non sia riducibile quindi ad un'occasione di profitto, ad un sistema di offerta di servizi soltanto dipendente dal mercato;
- se sarà possibile far superare agli Enti Pubblici la pratica di appalto dei servizi, attraverso gare che rispondono solo alla logica del "massimo ribasso", che favorisce le imprese più dequalificate, maggiormente basate sul lavoro nero e poco strutturato; accanto alla giusta esigenza di efficienza e di contenimento dei costi (sempre discriminando, anche qui, come nell'edilizia pubblica, le cosiddette "offerte anomale"), andrebbero oggi definite le norme di valutazione della qualità del servizio offerto. A tal fine sarebbe opportuna una nuova definizione di standard qualitativi nei servizi sociali, basati oltre che sulla efficienza e i costi, anche sulla efficacia e rispondenza alle finalità collettive. Nelle mense dell'asilo, ad esempio, andrebbe utilizzato il criterio della salute dietetica, nelle strutture di riabilitazione e cura (ospedali, centri per i tossici, ecc.) quello dell'effettivo reinserimento sociale e della assenza di recidive, nel sistema educativo la qualità e il numero degli studenti che raggiungono standard qualitativi medi elevati;
- se si definiranno opportunità di sostegno alla crescita dell'impresa sociale, di Terzo settore, puntando su servizi di qualificazione e di rafforzamento (a partire dalla formazione professionale permanente, da canali di finanziamento, e di sostegno alle capacità progettuali, ecc.);
- se si creerà una struttura di controllo, una sorta di Authority del Terzo settore, con compiti di supervisione, che andrebbero da una sorta di certificazione di qualità e finalità sociale del prodotto, al controllo della democraticità della gestione;
- se si approveranno le nuove Leggi e norme, ricordate prima;
- se si definiranno, con le Organizzazioni sindacali e le rappresentanze del Terzo settore, accordi che regolino gli specifici rapporti e condizioni, di lavoro e di salario, per quanti sono occupati in questi "nuovi" lavori.
- se si attuerà anche una politica pubblica di sostegno alla solvibilità della domanda dei cittadini rispetto ai nuovi servizi del welfare-mix. A tal fine andrebbero studiate proposte quali la defiscalizzazione delle spese degli acquirenti o il ricorso al voucher (ad esempio sul modello francese dello *chèque emploi*);
- se si incoraggeranno, infine, le nuove forme di mutualità, che stanno timidamente sorgendo, e che potrebbero avere un ruolo positivo di

selezione e controllo dell'offerta, di allargamento ed organizzazione della domanda, di calmieramento dei costi.

3.2.2 -La coesione sociale e il salario di cittadinanza

In Italia, come del resto negli altri paesi europei, la disgregazione è cresciuta a livello sociale e microsociale. Il degrado del lavoro nel meridione, la disoccupazione giovanile nel Sud a livelli di ghetto nero, la interminabile condizione adolescenziale dei giovani, la minorità sociale degli studenti, strati di popolazione inoccupata, inoccupabile, anziani e non autosufficienti, malati cronicizzati, nomadi, tossici, detenuti ed ex-detenuti, malati mentali, immigrati di tutti i tipi (esuli, clandestini, boat people, stagionali, ecc.), tutti soggetti a diritti e doveri di cittadinanza limitati o inesistenti.

Tale disgregazione sociale limita fortemente la partecipazione cosciente ed attiva alla vita politica ed economica di una società. Questa partecipazione è costantemente messa in crisi anche dal mercato che, attraverso l'enfatizzazione della crescita vista come unica soluzione per la piena occupazione del lavoro, spinge alla asimmetria economica, alla differenziazione sociale, all'esclusione e alla disgregazione di quote significative di cittadini. Nella realtà ciò che osserviamo è che, oltre ai venti milioni di disoccupati in Europa, una parte cospicua di popolazione non è protagonista di un pubblico ed esplicito scambio tra diritti e doveri, ma esercita entrambi in modo limitato, in silenzio, o addirittura nella clandestinità o illegalità e sempre a livello privato, fuori dalle regole della coesione sociale.

La coesione sociale è invece lo scambio costante, continuo tra diritti e doveri reciproci, che costruisce, giustifica e legittima un contratto di convivenza e limita lo spazio a sopraffazioni e opportunismi individuali.

Dal riconoscimento che la coesione sociale è un bene da costruire, anche e soprattutto con i settori "marginali" della popolazione, nasce l'obiettivo di favorire lo sviluppo della economia dei diritti e dei doveri, delle regole del loro scambio.

Uno strumento per raggiungere tale obiettivo può essere il salario di cittadinanza che va inteso come elemento costitutivo di un nuovo patto sociale, fondato sul pieno esercizio dei diritti di cittadinanza. Esso andrebbe erogato ai cittadini maggiorenni (e non a capofamiglia) nei periodi in cui sono privi di altri redditi, da scambiare con obblighi sociali e la partecipazione attiva a progetti di cooperazione sociale; da prevedere nel quadro della riflessione per la riforma del welfare e della riorganizzazione del Terzo settore.

Il salario di cittadinanza dovrebbe essere un istituto completamente distinto dall'assistenza. Questa infatti dovrebbe riguardare una limitata categoria di persone, quelle cioè fisicamente impossibilitate a svolgere una qualsiasi attività lavorativa, anche quella di cui abbiamo discusso nei punti precedenti. Tale salario dovrebbe riguardare non solo e non tanto i settori "marginali" della popolazione, ma anche lavoratori che per scelta o per obbligo siano temporaneamente fuori, completamente o parzialmente, da un rapporto di lavoro tradizionale (studenti, casalinghe/i, disoccupati, lavoratori part-time, pensionati sociali, ecc.).

Il riconoscimento del ruolo sociale delle attività lavorative, attraverso lo scambio tra salario di cittadinanza e doveri verso la collettività, porrebbe le basi per affrontare il tema, altrettanto decisivo, della eguaglianza formale, nel diritto costituzionale e nelle istituzioni rappresentative, dei soggetti che, a causa della

loro marginalità rispetto al mondo del lavoro ufficiale, subiscono una marginalità anche come cittadini.

3.2.3 - Riforma del welfare.

Gli obiettivi di organizzazione sociale e di battaglia culturale che possono innestare un processo di trasformazione non possono prescindere da una riflessione sulla riforma del welfare.

L'obiettivo di base degli interventi sul welfare è stato in tutti i paesi quello di ristrutturare la spesa pubblica in modo da renderla quantitativamente autonoma rispetto la dinamica della domanda sociale stessa. Ci troveremo quindi di fronte alla tendenziale costanza o riduzione dell'offerta pubblica di servizi contro una innegabile tendenza ad un aumento di domanda di tali servizi.

Lo sforzo che va fatto, affinché tale riforma non si riduca solo ad un taglio secco del benessere sociale dei cittadini, probabilmente in modo diseguale ed iniquo, è quello di privilegiare in un'ottica diversa la discussione che si è fatta in questi mesi tra tutti i protagonisti, politici e sociali, scesi in campo, e tra gli studiosi. Questi ultimi hanno chiarito che la Riforma dello Stato Sociale, il disegno del nuovo welfare per i primi decenni del 2000, significa in concreto ridefinire il Patto Sociale fondamentale che regola la convivenza tra i cittadini per i prossimi decenni, secondo esigenze nuove che sono maturate, o che si prevedono, o che si vogliono organizzare ed esprimere.

Per questi motivi, è necessario pensare ad una Commissione Permanente di Monitoraggio, di Elaborazione, di Progettualità nella Riforma del Welfare, che diventi il punto di riferimento autorevole (non decisionale) dell'insieme delle iniziative di riforma del welfare che si dovranno assumere, pur senza ledere le autonomie dei diversi soggetti politici, sociali, istituzionali.

Si tratta, per dare qualche indicazione, di:

- i) riorganizzazione dell'Assistenza, considerandola come un problema che può riguardare tutti, prima o poi nella vita, in una società riorganizzata intorno a forme di lavoro meno continuativo, più flessibile, ecc.; si può essere poveri o, comunque, bisognosi di aiuto, di assistenza, per periodi di tempo distribuiti lungo tutto l'arco della vita;
- ii) riorganizzare e riqualificare tutto il settore dell'istruzione e della formazione, puntando, tra l'altro, a una forte strutturazione della possibilità di formazione continua e/o permanente;
- iii) monitorare complessivamente l'insieme del settore previdenziale, il quale probabilmente, se oggi mantiene situazioni di privilegio relativo, non garantirà un trasferimento di risorse sufficienti a sopravvivere a una gran parte di popolazione oggi giovane;
- iv) pretendere anche il diritto a un ambiente di vita e di lavoro decente (respirare aria pulita, bere acqua buona, vivere in città dove gli spostamenti siano semplici, poter godere delle bellezze naturali e storico-artistiche del paese; avere un ambiente di lavoro non pericoloso e dannoso per la salute, ecc.) cio` deve essere riammesso nel pacchetto welfare, così come il diritto a servizi sanitari universalmente adeguati;
- v) riorganizzare gli orari del lavoro e delle città in funzione delle esigenze dei cittadini;

- vi) riorganizzare la leva fiscale: attribuendo alla fiscalità generale tutti i servizi che ricadono sulla generalità dei cittadini; incrementando la progressività del sistema; abbattendo evasione, elusione erosione; dimensionando il fisco come leva di orientamento per produzione, consumi e servizi;
- vii) riorganizzare la pubblica amministrazione nel rapporto con l'utenza ai vari livelli.

L'idea del welfare va poi intesa anche nel suo intersecarsi con attività di privato sociale che riescano a fornire servizi sociali più facilmente e probabilmente con migliore efficienza ed efficacia rispetto ad una gestione pubblica (Ad esempio: assistenza agli anziani, handicappati, malati di mente, tossici, ex-carcerati, gestioni ecologiche locali, ecc.). La nascita e la crescita di tale tipo di attività private è legata alla loro possibilità di essere autonome e quindi di poter suscitare e intercettare domanda effettiva e pagante. La loro "competitività" sul mercato dovrà essere legata alla loro capacità di offrire un prodotto di elevata qualità, caratterizzata da aspetti quali: la personalizzazione del servizio, la motivazione degli operatori, i rapporti relazionali, cioè tutte quelle qualità che dovrebbero caratterizzare la produzione e il processo produttivo del Terzo settore.

4 - Conclusione

La definizione degli interventi di politica economica ha da sempre costituito il limite, spesso insormontabile e quasi sempre frustrante, di ogni aspirazione di cambiamento nel modo di funzionamento della società capitalista.

La politica finanziaria e industriale condotta dal governo Prodi, soprattutto attraverso le leggi finanziarie, ha mirato soprattutto al risanamento dell'economia finalizzato al raggiungimento di alcuni parametri necessari per rispettare il trattato di Maastricht. A questi obiettivi, cui corrisponde un primo tempo di intervento, dovrebbe seguire una fase successiva (secondo tempo) con provvedimenti indirizzati alla crescita della società civile (occupazione, estensione dei diritti di cittadinanza, riforme qualitative, ecc) che comportano anche modifiche del modo di funzionamento dell'economia.

L'esperienza insegna che il fallimento della logica e della politica dei due tempi è dovuta principalmente al fatto che il "secondo tempo" non inizia mai a causa del ciclico presentarsi di nuovi e vincolanti altri "primi tempi" e delle "necessarie ed indiscutibili" misure di politica economica volte ad affrontarli.

È una logica che nella sua "perversione" ha però dalla sua parte tecnici ed esperti di livello elevatissimo e un'impostazione culturale che vede nelle speranze di cambiamento della società, nel migliore dei casi, solamente un legittimo stimolo all'inventiva dei tecnici, che tende a rimanere nell'ambito delle testimonianze ideologiche e culturali.

La possibilità di efficacia e di attuazione delle linee progettuali qui delineate è legata all'approfondimento del rapporto tra il tipo di interessi presi in considerazione e le percezioni e culture dei soggetti, individuando gli strati dotati di intelligenza sociale e di capacità di intervento. Si dovrà quindi discutere di lavoratori, di ceti medi, di profili imprenditoriali e di altre figure sociali.

Su queste basi, la crescita del movimento verde e di un suo soggetto politico organizzato potranno legarsi alla capacità di cogliere e di alimentare la

sfida tipica di questa fase, attraverso proposte realizzabili, finalizzate a valori, concrete nei passi per realizzarli.