

istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro



LA CRISI: UN TEST PER IL FEDERALISMO

Nota n. 12 - 2009

Presidente: Prof. Giuseppe Bianchi

Via Piemonte, 101 00187 – Roma telefono 06.4818443 - gbianchi.isril@tiscali.it

1) Cominciamo col dire che la crisi attuale non è l'effetto di uno tsunami naturale che ha distrutto ogni cosa.

Il paese ha tuttora in piedi le sue fabbriche, le sue case, mantiene la dotazione professionale dei suoi lavoratori, la capacità dei suoi imprenditori, gode di un intatto patrimonio culturale ed artistico.

Se la crisi non ha distrutto le strutture materiali, ha però inceppato i meccanismi che animavano il funzionamento di tali strutture. E così il paese si è fermato: blocco dei consumi non necessari, anche da parte di coloro che hanno mantenuta integra la loro capacità di acquisto; rinvio degli investimenti da parte delle imprese, benché già finanziati; alleggerimenti occupazionali, a titolo precauzionale, rinvio di ogni iniziativa in attesa di tempi migliori.

I Governi e le istituzioni internazionali si stanno adoperando perché i meccanismi della crescita possano riattivarsi mediando fra le opposte tendenze di protezionismo nazionale e di coordinamento sopranazionale delle politiche, con la percezione avvertita di non ripetere gli errori che negli anni '29-'30 furono all'origine di una lunga e penosa recessione.

2) All'interno di questi complessi percorsi di aggiustamento dei sistemi economici finanziari si presenta una emergenza che è soprattutto di natura sociale: le disuguaglianze che negli ultimi decenni si sono allargate, in assenza di meccanismi correttivi appropriati, a seguito della crisi si sono ulteriormente dilatate. Le strutture produttive più forti e le categorie sociali più protette hanno potuto fronteggiare la crisi ponendosi in una situazione di attesa. Le parti più deboli del sistema hanno visto degradare ulteriormente la loro condizione. Il problema sociale che si pone è di prevenire un processo di svalutazione delle risorse professionali del paese, con una ondata di licenziamenti che andrebbe a colpire l'accumulazione di capitale umano faticosamente costruito nelle aziende. Inoltre l'attivazione di un nuovo circolo vizioso, minore occupazione, minore domanda, minori introiti fiscali rischierebbe di alimentare una nuova ondata recessiva rendendo il paese più debole nella nuova competitività.

Da qui la convergenza di opinioni circa l'opportunità di indirizzare le scarse risorse pubbliche disponibili nell'ambito di politiche di bilancio a tutela dei lavoratori che perdono il posto di lavoro e delle imprese, soprattutto medio-piccole, garantendo loro soprattutto il credito necessario per completare il processo di consolidamento nel mercato internazionale.

3) I contrasti e le incertezze riguardano l'entità delle risorse pubbliche da mobilitare e le modalità del loro utilizzo. Il primo tema è quello più ampiamente discusso. Secondo copione, il governo si preoccupa di tenere stretta la borsa in vista del rifinanziamento del suo debito pubblico: l'opposizione, al contrario, ricordando che le risorse pubbliche dipendono soprattutto dall'imposizione fiscale sul lavoro, denuncia i possibili squilibri nella finanza pubblica di una politica restrittiva a danno dell'occupazione. Una soluzione verrà trovata e il suo costo dipenderà dai tempi richiesti per ottenere un mutamento delle "aspettative" in grado di riattivare il circuito dei consumi e degli investimenti. Anche in merito agli strumenti di intervento, la cassetta degli attrezzi è quella ormai nota, distribuita tra le misure di prevenzione della disoccupazione, tramite riduzioni incentivate dell'orario di lavoro ed eventuali vantaggi fiscali/contributivi per le aziende che non licenziano, e le misure di sostegno dei redditi allargati a tutti coloro che perdono il posto di lavoro. Le recenti intese Governo-Regioni, in materia di tutele in deroga, da un lato colmano la lacuna di aver saputo e voluto riordinare, in tempi migliori, l'intera materia degli ammortizzatori sociali, dall'altro segmentano ancora più tali interventi di sostegno, introducendo elementi di discrezionalità nel loro utilizzo. Ma come si dice, inutile piangere sul latte versato.

4) Più intrigante è invece la seconda questione del come gestire queste politiche di sostegno all'occupazione e al reddito di lavoro.

La filosofia di questo governo tende a privilegiare la centralità dell'esecutivo in nome di un recupero del primato "della politica" riassumibile all'interno di modelli giuridico-amministrativi pubblici.

L'uniformità delle regole previene il rischio di populismi localistici. Ma non implica necessariamente una gestione centralistica di tali regole. La loro efficacia dipende dall'interpretazione corretta dei bisogni e delle potenzialità di ciascun territorio, una loro efficiente applicazione dipende dalla vicinanza con i problemi concreti posti dai lavoratori nel processo di accompagnamento ad un nuovo lavoro. Le istituzioni locali devono assumere un ruolo gestionale rispetto alle somme stanziare dal Governo e forme di concertazione sociale devono indirizzare gli interventi assistenziali a tutela del lavoro all'interno di percorsi che facciano ritrovare ai diversi territori la loro strada per la crescita.

Poiché siamo in una fase di avviamento del federalismo, questo dovrebbe essere un "test" per verificare concretamente la capacità delle istituzioni e delle rappresentanze degli interessi collettivi nel rispondere alle esigenze dei territori.

Le esperienze in tal senso non mancano anche se rimangono concentrate nei territori economicamente più progrediti e più dotati di capacità istituzionali e sociali. Protocolli di intesa per il sostegno ai lavoratori e alle imprese nelle situazioni di crisi sono stati stipulati nelle province di Brescia, Asti, Como, Bergamo, nei comuni di Bologna e Roma, nel circondario di Imola.

Il condiviso impegno di privilegiare, nel limite del possibile, il mantenimento degli organici esistenti, facilitando l'utilizzo di tutti gli strumenti disponibili (ammortizzatori sociali, formazione, Enti Bilaterali, contrattazione collettiva) è accompagnato da un insieme di misure concrete.

Le banche sottoscrittrici delle intese si impegnano a rendere disponibili risorse per il sostegno del credito dei lavoratori interessati da ammortizzatori sociali, con l'adozione di forme di anticipazione o attivazione di linee di credito agevolato per coprire la differenza fra la retribuzione persa e l'indennità percepita: si prevedono altresì forme di dilazione nei processi di rimborso dei mutui.

Impegni paralleli sono assunti dagli istituti di credito locali nei confronti delle imprese locali: mettere a loro disposizione risorse aggiuntive per il credito, applicare tassi di interesse entro limiti predefiniti, allungare i tempi dei rimborsi, anticipare crediti delle imprese sia nei confronti dei privati che della P.A., rafforzare il sistema delle garanzie fideiussorie (sistema confidi). Le

istituzioni locali impegnano risorse per welfare locali rafforzati, che prevedono contributi e agevolazioni tariffarie per le famiglie in difficoltà colpite dalla crisi, mentre per le imprese si prevede di velocizzare e semplificare gli adempimenti relativi alla concessione di autorizzazioni e dare continuità e sviluppo agli investimenti e alle opere pubbliche.

La crisi di una storica valle tessile, la Valseriana, è all'origine di intese sociali a Bergamo che propongono una serie di interventi concreti, sul piano dei sostegni finanziari, del marketing territoriale, della rioccupazione dei lavoratori delle aziende in crisi, al fine di una ricomposizione più equilibrata del mix produttivo in grado di affiancare a quanto rimarrà del vecchio tessile ammodernato, nuove specializzazioni non solo industriali ma anche terziarie.

Altre iniziative provengono da singole imprese che danno vita a forme di welfare aziendale con cui sostenere i propri lavoratori in difficoltà economica e neppure mancano casi in cui i dirigenti integrano le indennità dei dipendenti in cassa integrazione, mettendo a disposizione parte del loro stipendio per il tempo necessario.

Si dirà che questo attivismo sociale costituisce una goccia nel mare della crisi e ciò è vero. E' tuttavia l'espressione, sia pure minoritaria, della consapevolezza che nell'integrazione fra i meccanismi regolativi centralizzati e i restanti strumenti di regolazione flessibile che fanno capo alle istituzioni locali risiede la possibilità di innescare effetti moltiplicatori delle risorse attivate.

L'uscita dalla crisi può essere accelerata se gli interventi dall'alto promossi dalle autorità centrali saranno accompagnati da interventi provenienti dal basso in grado di reinserire nel circuito dello sviluppo risorse di produttività e di creatività assopite nelle pieghe dei sistemi locali.

All'interno di questa filosofia maieutica che esalta l'attivazione degli interessi, nel loro ruolo di comprimari di una politica di sviluppo, uno spazio di rilievo va riservato agli Enti Bilaterali. Tali Enti sono ormai presenti in tutto il territorio, nella loro dimensione nazionale e locale, per la gestione dei fondi interprofessionali. Il fatto che operino in un regime di regolazione legislativa non può distrarre dalla constatazione che le risorse impiegate sono di origine privata, in quanto effetto della contribuzione delle imprese e dei lavoratori.

Accanto a questi Enti, ne operano altri, nell'artigianato, nell'edilizia, di origine contrattuale, i quali già forniscono una serie di prestazioni a vantaggio delle imprese aderenti e dei lavoratori, tra i quali sussidi per le sospensioni temporanee dal lavoro.

Soprattutto nelle aree più forti del paese questi Enti Bilaterali, rinsaldando i rapporti tra imprese e tra imprese e sindacati, si sono incuneati nelle opportunità offerte dallo sviluppo dei sistemi produttivi locali, partecipando allo sviluppo dei cosiddetti distretti industriali ed orientandosi alla soddisfazione dei bisogni sociali a livello locale. Anche nel settore terziario c'è una proposta, condivisa da imprese e sindacati che prevede di affidare alla bilateralità l'integrazione della tutela dei redditi garantiti dallo Stato (cassa integrazione in deroga) con risorse aggiuntive versate dalle imprese e dai lavoratori che devono essere escluse dall'imponibile fiscale e contributivo, così come le prestazioni erogate dagli Enti ai lavoratori.

Un caso a sé, il settore bancario che ha creato un "fondo esuberi" che ha consentito di gestire, senza particolari tensioni, la fuori uscita di circa 24 mila occupati, di cui 19 mila concentrati dal 2006 ad oggi, prevedendo per i dipendenti con 54 anni di età e 30 anni di contributi di conservare il 60% dell'ultima retribuzione fino all'entrata nel regime pensionistico.

L'emergenza della crisi e i problemi di tutela occupazionale che si creano, suggeriscono che queste esperienze della bilateralità vengano riportate nell'ambito di alcune regole generali che ne salvaguardino l'autonomia associativa e ne facciano strumenti per rimettere nel circolo nuove risorse a vantaggio degli associati e dei loro dipendenti.

5) Da ultimo le politiche a sostegno dei redditi da lavoro e dell'occupazione non possono essere dissociate dallo sviluppo della contrattazione collettiva, soprattutto a livello decentrato, che sarà molto utile, una volta superata la crisi, ma non è meno importante per fronteggiare la recessione.

E' noto come negli ultimi anni lo spostamento di una quota importante di reddito (stimata nell'ordine del 10%) dal lavoro al capitale abbia concorso all'ampliarsi delle disuguaglianze con effetti negativi sui consumi, sull'indebitamento delle famiglie, sulla creazione di nuove aree di

povertà.

Condizioni che hanno debilitato il sistema rendendolo più fragile di fronte all'aggravarsi della crisi. La giustificazione, finora adotta, quella della scarsa crescita del valore aggiunto e dell'andamento statico della produttività, è stata recentemente contraddetta dalla nuova contabilità ISTAT dello scorso marzo che, almeno per l'industria manifatturiera, offre un quadro diverso: l'espansione dell'output è stata pari al 6% e la produttività del lavoro ha progredito con una velocità non disprezzabile del 1,5%. Se il reddito di lavoro è stato penalizzato è perché la supremazia affidata al contratto nazionale ha limitato la capacità adattiva dei salari alle condizioni delle singole imprese, i cui risultati sono apparsi sempre più indifferenti al settore e al territorio di riferimento, esprimendo le diverse capacità dell'azione imprenditoriale.

Da notare ancora che il recupero di una capacità aziendale di contrattare i salari non vale solo per i casi di espansione produttiva. Anche nei casi di crisi aziendale contrattare i salari significa recuperare una leva per contrastare i licenziamenti, nel rispetto dei trattamenti minimi garantiti, ad integrazione delle pratiche di riduzione incentivate dagli orari di lavoro. Se poi si considera che queste forme di flessibilità andrebbero a vantaggio soprattutto dei lavoratori a termine che hanno contribuito alla passata crescita sviluppando nuove modalità di prestazione che le vecchie rigidità non consentivano, risulta giustificabile che la manovra sui salari e sugli orari diventi parte integrante di una strategia di sostegno all'occupazione ad integrazione delle tradizionali misure di sostegno dei redditi da lavoro.

Una tale disponibilità può essere però giustificata dalla più ampia partecipazione dei lavoratori ai benefici della successiva ripresa, garantita dalla presenza di un sindacato forte e presente nei processi di redistribuzione del nuovo "surplus". Il recente accordo sul riassetto contrattuale, non firmato dalla CGIL, introduce qualche elemento di flessibilità nella struttura contrattuale, non solo in termini di rafforzamento del ruolo della contrattazione aziendale ma consentendo di allargare i confini dell'intervento sindacale (gli Enti Bilaterali).

6) In conclusione l'uscita dalla crisi evoca, accanto alla dimensione economica, anche una dimensione istituzionale che è espressa dalla capacità di integrare più modelli di regolazione: modelli di regolazione "centralizzati" per uniformare le opportunità di tutela dei lavoratori e di sostegno alle imprese e modelli di regolazione "decentrata" con cui tradurre queste opportunità in provvedimenti che rispondono ai bisogni e alle vocazioni dei diversi sistemi locali. In questo senso il recupero del "primato" della politica non può essere semplificato in termini di ordinazione dall'alto di una società complessa e pluralistica come la nostra.

Al contrario deve essere l'occasione per rendere più stretti gli intrecci fra reti economiche e sociali, razionalizzando i meccanismi di coordinamento tramite i quali regolare la partecipazione dei diversi portatori di interesse lungo un asse di obiettivi condivisi. In questo senso la crisi è un test per il federalismo, il cui successo dipende dalla capacità di dilatare il gioco democratico al di là dei confini ristretti dell'equilibrio interno tra i diversi poteri dello Stato per coinvolgere i soggetti locali che possono contribuire a creare quelle esternalità positive necessarie a sostenere il nostro riposizionamento competitivo nella nuova economia che uscirà dalla crisi. Occorre creare le condizioni perché "i soldi vengano separati dagli imbecilli" così come suggeriva il vecchio J. Galbraith, e ciò può avvenire nel contesto di una responsabilità solidale che tenga sotto controllo i demoni del mercato che tendono ad espellere dal proprio orizzonte la democrazia

Allo Stato e alle istituzioni della società civile spetta il compito di riannodare le compatibilità tra tutti coloro che operano nel mercato e che questa crisi finanziaria ha spezzato.