

Dignità e partecipazione strategica del lavoro nel Piano di Ripresa e resilienza: che significa?

di Lorenzo Sacconi*

Nel commento del ForumDD al Piano Nazionale Ripresa e Resilienza, tra le molte proposte migliorative volte a integrare e dare una prospettiva strategica più ampia e chiara ai vari progetti, ve n'è una che inserisce un ordine di finalità e di interventi (pochi invero) trasversale a molte altre aree, ma del tutto innovativa rispetto a ciò che si è sentito fin qui. In questo articolo cerchiamo di spiegare quale e perché.

La co-progettazione, l'attuazione e il monitoraggio dei progetti del *recovery plan* dovrebbero essere colte come grande opportunità per lo sviluppo della **democrazia economica** in Italia, e quindi della lotta alle disuguaglianze che in larga misura, prima di diventare disuguaglianze di reddito e di ricchezza, sono iniquità e mancanza di bilanciamento nel riconoscimento di diritti di partecipazione alle decisioni, alla loro formazione e discussione pubblica, valutazione e monitoraggio nel tessuto economico, ove si prendono le decisioni sulla distribuzione di reddito, ricchezza e *riconoscimento sociale*. La sola rendicontazione degli impatti dei vari progetti non avrebbe senso se gli **stakeholder interessati**, ai vari livelli, non avessero diritti riconosciuti di informazione, consultazione e in certi casi rilevanti di co-decisione. In tal caso essa non sarebbe indirizzata ai soggetti che hanno il diritto di sapere e di intervenire per correggere la gestione. Rischierebbe di restare di facciata, come alle volte accade per la rendicontazione di sostenibilità nelle imprese o aziende (private o pubbliche), se non parla a stakeholder cui sia riconosciuto il **diritto di sapere e di avere voce nel processo di governance**.

La ragione per insistere su questo punto è duplice: la **democrazia economica** è il miglior mezzo per riuscire ad evitare che vi sia **l'eterogenesi dei fini**, cioè che i progetti (e i flussi di risorse pubbliche collegati) non servano agli obiettivi strategici del piano, alle sue opzioni fondamentali, bensì, piuttosto ad ingrassare e remunerare i molti interessi che, pur legittimamente, saranno mobilitati area per area per trarne beneficio (ciò che gli economisti chiamano in gergo "*rent seeking*": ricerca della rendita). Secondariamente, la democrazia economica è un **valore e un fine in sé**, in quanto promuove l'autonomia e l'autogoverno delle persone, ed è una componente strutturale della riduzione delle disuguaglianze inaccettabili.

Lo sviluppo della democrazia economica, in relazione al *recovery plan*, deve esser visto a due livelli.

- 1) **Livello macro e meso**: creazione di **forme organizzate di partecipazione degli stakeholder al dialogo sociale** sulla specificazione, attuazione e monitoraggio degli interventi del *recovery plan*, che ha a che fare con l'articolazione del dialogo sociale a molteplici livelli: man mano che il piano passerà da grandi obiettivi e dalle scelte aggregate di allocazione di risorse per area d'azione, alla progettazione di dettaglio e all'attuazione e valutazione di progetti specifici e

locali, occorrerà che a livello dei principali soggetti attuatori - Regioni, aree metropolitane, strutture che riuniscano gli enti territoriali delle cosiddette aree interne - si creino **comitati decentrati di partecipazione al dialogo sociale**, che organizzino la democrazia deliberativa attorno alla gestione dei progetti. Tali comitati dovrebbero garantire, grazie alla partecipazione delle organizzazioni dei lavoratori, dei cittadini, del terzo settore, delle imprese, delle università e istituzioni di ricerca, oltre che degli enti locali, che i singoli progetti corrispondano effettivamente agli obiettivi strategici. Ad esempio, che i progetti di supporto all'innovazione d'impresa incorporino gli obiettivi di crescita dell'occupazione, e della sua qualità (dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro, dei livelli retributivi ecc), della parità di genere, della coerenza tra innovazione produttiva e sostenibilità ambientale (economia circolare, scelte energetiche ecc.). Che i programmi di riqualificazione urbana, con i significativi interventi edilizi, tengano conto degli obiettivi di politica per la casa per tutti, evitando che le aree verdi siano oasi ambientaliste per le fasce più agiate della popolazione, dimenticando le periferie. Che le infrastrutture fisiche per i beni comuni abbiano forme di gestione coerenti con la natura di questi stessi beni- cioè riflettano il criterio dell'autogoverno della comunità, in modo da tornare a vantaggio del benessere delle comunità stesse (NB: si noti ad esempio che la mancanza di investimenti sul sistema idrico nazionale è stata presentata in passato come la ragione della "privatizzazione della gestione": ora che uno straordinario investimento pubblico viene previsto per l'efficienza del sistema idrico non c'è più ragione di non dare attuazione al volere referendario). Molti altri esempi si potrebbero fare. Tali **forme di responsabilità sociale condivisa** (potrebbero essere comitati regionali, metropolitani, e territoriali per **la responsabilità sociale condivisa nella gestione e attuazione del piano ripresa e resilienza**) devono prevedere la presenza delle autorità pubbliche e delle parti interessate, ma non ridursi a meri organi di contrattazione, dove il più forte la fa da padrone. Per questo deve essere chiara la priorità delle finalità pubbliche e degli obiettivi di benessere e di equità sociale, mentre gli attuatori, che pure hanno interessi legittimi, devono avere voce nella fase strumentale cioè quando possono essere discussi i mezzi per l'attuazione. Insomma **prima dovrà venire la soddisfazione dei bisogni**, e poi la remunerazione dei contributi (sia pur rilevanti), il che attribuisce un ruolo speciale all'ente pubblico nella conduzione delle forme di partecipazione. Siccome tuttavia è difficile pensare a gerarchie formali, che non possano essere superate dalle prassi partecipative, occorre prevedere procedure di partecipazione egualitaria ed equa degli stakeholder, che superino i gap di informazione e potere economico e di condizionamento, e costringa tutti a presentar proposte che soddisfino il criterio dell'imparzialità, dell'accettabilità generale e della coerenza con le priorità pubbliche, senza mai togliere ai più deboli il diritto al dissenso, e imponendo sempre l'accountability pubblica delle scelte (secondo i requisiti di "democrazia deliberativa" che attuano l'idea dell'uso pubblico della ragione – sulla scia di quanto suggerito da pensatori come Rawls e Sen, ben prima della crisi attuale).

- 2) Al di sotto del livello suddetto, vi è poi il **livello micro**, quello delle organizzazioni ed istituzioni economiche che verranno chiamate o parteciperanno all'attuazione e che ne saranno incaricate e finanziate. A questo livello si possono ottenere cambiamenti strutturali permanenti nelle forme di governo del tessuto delle organizzazioni economiche del paese, siano esse soggetti di diritto pubblico o privato. La logica è analoga al punto precedente: innovazioni produttive, attività industriali nel settore edilizio, sviluppo di infrastrutture fisiche e tecnologiche, progetti di

digitalizzazione delle imprese e delle pubbliche amministrazioni, iniziative industriali nell'ambito delle fonti di energia rinnovabile, creazione di servizi informatici e di piattaforme digitali, sviluppo di tecnologie e prodotti per la mobilità sostenibile (ad es. i mezzi del trasporto pubblico locale, così drammaticamente insufficienti per gestire la mobilità degli studenti), lo sviluppo beni strumentali e i servizi tecnologici necessari al rafforzare la sanità pubblica territoriale, nonché le organizzazioni per offrire tali servizi, la creazione dell'infrastruttura organizzativa per le attività di cura - saranno tutti ambiti di creazione e attivazione di organizzazioni economiche e imprese di vario tipo e natura giuridica. Che devono essere funzionali agli obiettivi strategici e alla riduzione delle diseguaglianze, e certamente, ma solo dopo, a creare e distribuire valore ai soggetti interessati. La distribuzione più equa dei poteri decisionali è un obiettivo a sé e un mezzo per tutti gli altri. Di conseguenza in questa logica si inseriscono le proposte di sviluppo della democrazia economica e della partecipazione dei lavoratori e dei cittadini alla *governance* delle imprese di varia natura e forma giuridica e organizzativa.

- a. la **partecipazione dei lavoratori e dei cittadini alla governance delle imprese (società di capitale)**: la proposta principale è quella dei *consigli del lavoro e della cittadinanza*, che trasferisce alla base, nel tessuto delle imprese, i diritti di informazione, consultazione e co-decisione sulle scelte strategiche dell'impresa e sulle conseguenze nell'organizzazione del lavoro, in coerenza con gli obiettivi strategici del *recovery plan*, secondo come essi si declinano per ciascun progetto e influiranno sull'attività ordinaria delle imprese. **La formazione del consiglio dovrebbe essere obbligatoria per ogni impresa di una certa dimensione (media) che riceva fondi pubblici o benefici derivanti dal piano.**

La comunanza tra partecipazione dei lavoratori dell'impresa maggiore e quella dei lavoratori dell'indotto, o rete di fornitura territoriale – che è il primo aspetto originale della proposta del ForumDD - garantirebbe che la partecipazione (non corporativa) sia orientata alla **riduzione della disuguaglianza tra gli stessi lavoratori** e a curare la fragilità dei lavoratori che, pur contribuendo al processo di creazione del valore, sono fuori dai recinti organizzativi dell'impresa maggiore, e quindi subiscono l'effetto di precarizzazione dei contratti di lavoro dovuto all'esternalizzazione (sono i lavoratori colpiti in modo più pesante dalla pandemia). Ma consentirebbe soprattutto di affrontare l'impatto sull'occupazione dovuto alla fine del blocco legale dei licenziamenti: come sarà gestita la fase delle ristrutturazioni? **In che modo le risorse del piano genereranno per le imprese** non solo opportunità di "efficientamento" dei costi e ritorno ai profitti, ma **buona e stabile occupazione, investimento e riconoscimento del valore del capitale umano**, protezione del lavoratore dal rischio di eventi avversi e imprevisti (come la pandemia), cui il lavoratore va soggetto non meno dell'imprenditore, senza esserne responsabile e neppure avere la possibilità di proteggersi con decisioni corrispondenti (come può chi abbia le redini del governo dell'impresa)? E' necessario che il passaggio dall'emergenza alla gestione della ripresa veda nelle imprese un sistema di *governance* che *dall'interno* consenta di gestire in modo co-determinato le ristrutturazioni, sfruttando le opportunità offerte dall'investimento pubblico per creare buona occupazione (questo riguarda sia i lavoratori *core* dell'impresa, sia quelli dell'indotto o della filiera). D'altra parte, abbiamo visto (casi Whirlpool e Ilva *documt*) quanto le imprese multinazionali abbiano in considerazione gli *impegni contrattuali col governo* (sic!) quando si tratti di disinvestire dall'Italia (avendo magari a cuore i loro

impegni con gli stakeholder della casa madre). C'è poco da fare: o sei dentro ai processi di presa delle decisioni strategiche, oppure persino al governo resta solo la possibilità di “metterci una pezza”.

Tuttavia non si deve avere solo una visione difensiva della proposta: la partecipazione dei lavoratori, oltre la funzione preventiva e deterrente di comportamenti opportunistici nell'emergenza, è il miglior garante della compatibilità/sostenibilità sociale e occupazionale dell'innovazione produttiva, della digitalizzazione, dei processi di crescita (fusione e acquisizione), della gestione degli interventi di riqualificazione urbana e delle connesse attività edilizie ecc., e degli stessi impatti occupazionali connessi alla riconversione *green* delle imprese. E non esiste nessun serio argomento (anche se non possiamo parlarne qui diffusamente) per negare che la condivisione o la limitazione dell'autorità formale dei detentori del diritto di proprietà sia funzionale alla protezione degli investimenti in capitale umano dei lavoratori, sia nelle imprese dell' “economia della conoscenza” sia in quelle ad alta intensità di lavoro ove il “servizio reso”, e perciò la produttività, dipende dalle persone.

Però ora è giunto il momento di un cambio di modello mentale: l'assetto del governo delle imprese ha effetti sulla distribuzione, non solo della ricchezza ma dello “star-bene” nel lavoro (nel senso delle *capacità di funzionare* nelle proprie vite), il che è altrettanto importante dell'efficienza produttiva e fa tutt'uno con la creazione congiunta di valore – se si considera che un assetto di governo seleziona sempre *una* delle molteplici distribuzioni (*appropriazioni*) compatibili con una certa quantità di valore congiuntamente creato, ma solo *alcune* soluzioni sono accettabili e quindi *legittime dal punto di vista della giustizia*. Qui perciò si vede perfettamente all'opera la natura trasversale della “questione di genere”. La **parità di genere nella partecipazione ai consigli** (che tenga conto della composizione dei lavoratori) aiuterebbe a raggiungere due obiettivi: (a) il superamento della discriminazione femminile nel mondo del lavoro (effettivo perseguimento dell'uguaglianza di trattamento), e al contempo (b) che il governo di impresa rifletta criteri di maggiore imparzialità, altruismo e apertura al dialogo (che tipicamente, secondo molti studi, accompagnano la partecipazione delle donne al governo delle organizzazioni).

Il secondo aspetto innovativo della proposta dei consigli del lavoro e della cittadinanza - consistente nella **partecipazione al consiglio delle comunità locali** aventi interessi ambientali - ha un'ovvia relazione con il fatto che le scelte di innovazione e riorganizzazione delle imprese siano coerenti con l'obiettivo strategico della sostenibilità ambientale, in modo che innovazione e digitalizzazione corrispondano agli obiettivi di riconversione ecologica dell'economia, al cambiamento del modello energetico ecc. La presenza del lavoro e dell'interesse ambientale nel consiglio pongono le basi per trovare volta a volta l'equilibrio tra pretese non necessariamente sempre identiche: tra giustizia inter-generazionale e infra-generazionale, tra giustizia sociale e giustizia ambientale.

Queste forme di democrazia economica e industriale possono essere viste come il modo concreto di attuare la *responsabilità sociale* (o *sostenibilità*) d'impresa e l'orientamento al perseguimento bilanciato degli interessi di molteplici stakeholder (di cui, dopo la dichiarazione della *business rountable* di un anno fa, tutti vociferano – anche chi prima era

accecato dalla dottrina dello *shareholder value*). E' evidente che tale esigenza di responsabilità si imporrà per le imprese a vario titolo coinvolte nei progetti del *recovery plan* e che si avvarranno in parte delle risorse o degli investimenti pubblici, o delle agevolazioni in termini di credito ecc. Bisogna evitare che tutto ciò si limiti a una integrazione di doveri di rendicontazione - con un capitolo in più nei bilanci sociali e di sostenibilità. E' certamente bene che questi ultimi divengano obbligatori, ma – come abbiamo detto - **la rendicontazione** (a meno che non sia intesa come contabilizzazione dell'utilizzo dei fondi pubblici) **ha senso se è funzionale all'esercizio dei diritti di partecipazione degli stakeholder al governo dell'impresa.**

I consigli possono inoltre essere la base per garantire anche la partecipazione strategica nel consiglio di amministrazione e quindi la co-decisione a livello del CdA. E' inverosimile una riforma immediata del diritto societario, che introduca una co-determinazione sostanziale nelle imprese italiane in questa fase (50% dei posti del consiglio di sorveglianza – tolto il presidente - come nel modello più ambizioso in Germania), ma nondimeno una presenza nel CdA di alcuni rappresentanti del consiglio del lavoro e della cittadinanza potrebbe esser ottenuta già ora (invece servirebbe poco ammettere un consigliere minoritario subito inginocchiato allo “scopo sociale” *res sic stantibus* dell'impresa). Al contempo si dovrebbe però sostenere che, mentre si avvia un così gigantesco piano di investimenti pubblici che salveranno il tessuto delle imprese private, **andrebbe aperto un cantiere sulla riforma dell' “interesse sociale” dell'impresa capitalistica**, per passare a un modello in cui lo scopo dell'impresa sia perseguire in modo bilanciato l'interesse dei suoi stakeholder. E che a questo orientamento strategico debbano corrispondere i doveri fiduciari degli amministratori, e la composizione degli organi di governo (CdA incluso, che a tal punto implicherebbe un presenza significativa di stakeholder altri rispetto all'investitore di capitale). Esistono ormai documenti EU che vanno in questa direzione, e che possono prevedere modalità diverse di attuazione (la migliore è una combinazione di *obbligatorietà delle norme generali* e di *soft-law e self-regulation* – che non significano “volontarietà” perché implicano sempre cambiamenti statutari - nelle forme d'attuazione e sperimentazione, come già suggerito per i consigli del lavoro e della cittadinanza nelle 15 proposte del forumDD).

- b. **Lo sviluppo di forme di impresa sociale democratica (nella forma cooperativa o in altra forma ma sempre coerenti col criterio della democraticità della governance).** Nel caso precedente l'obiettivo è quello di creare forme di governance che nell'impresa capitalistica garantiscano il bilanciamento tra obiettivi di profitto e gli obiettivi di altri stakeholder, i quali in larga misura riflettono gli obiettivi sociali, ambientali e anche economici (reddito di soggetti altri dall'investitore di capitale) propri del *recovery plan*. Si dovrebbe tuttavia pensare che l'attuazione del piano richieda, e sia al contempo l'opportunità per lo sviluppo di forme di impresa e organizzazione dell'attività economica non capitalistiche, in cui gli obiettivi economici sociali e ambientali del piano siano **costitutivi del fine e dello scopo sociale stesso** dell'impresa. In altre parole, imprese sociali che escludano lo scopo di profitto (distribuzione degli utili, se non a livelli molto limitati come per i “ristorni” delle società cooperative) e che perseguano obiettivi di giustizia sociale e di equo

bilanciamento, assieme alla particolare missione verso *un beneficiario diverso dal produttore*. La missione dell'impresa sociale, l'essere rivolta a un obiettivo di benessere non egoistico, e al contempo a un'idea di giustizia sociale (l'equa generazione delle *capacità di funzionare bene* in vari campi per i beneficiari) e di equa partecipazione alla sua identificazione da parte di soggetti diversi - lavoratori, sostenitori, utenti del servizio, volontari, comunità locale -, può mobilitare risorse umane e un **capitale (sociale) di motivazione e fiducia** che è inaccessibile a organizzazioni percepite come aventi uno scopo prevalentemente egoistico. Questa è la ragione del perché storicamente tanti beni e servizi di *social welfare* - sia prima che assieme allo sviluppo degli Stati Sociali - sono stati offerti dal settore non profit, laddove invece l'impresa capitalistica sistematicamente fallisce (la motivazione di profitto diventa la base di comportamenti opportunistici) e l'offerta pubblica (opportuna per garantire universalità, adozione di standard comuni, utilizzo di risorse pubbliche ingenti e impiego delle professionalità più qualificate), tuttavia non garantisce sufficiente differenziazione in risposta alla varietà di capacità/funzionamenti cui le persone aspirano e soprattutto spesso non consente l'autogoverno e la partecipazione democratica dei lavoratori, volontari, sostenitori etc. Rispetto alla natura gerarchica delle imprese capitalistiche e delle stesse organizzazioni burocratiche pubbliche (fatte salve - forse - le università), l'impresa sociale favorisce maggiormente l'autodeterminazione e l'autogoverno.

La mobilitazione delle risorse di fiducia e motivazione avviene però solo qualora le imprese sociali abbiano effettivamente una base *ideale* e una *governance democratica*, in cui si rifletta le idee di autodeterminazione e autogoverno espresse da un patto costitutivo tra le parti interessate, grazie al quale l'ideale è condiviso. Bisogna quindi evitare che tali forme di impresa siano sfruttate opportunisticamente per catturare fondi del *recovery plan* da parte di soggetti che cerchino di aggirarne i vincoli alla distribuzione degli utili e che non ne rispettino la *governance democratica*. Ciò vale anche per schemi di *governance* della relazione contrattuale tra imprese sociali, finanziatori privati speculativi ed enti pubblici, in base ai quali si cerchino ora di sfruttare gli investimenti pubblici per cavarne la remunerazione dell'investimento finanziario speculativo, presentato sotto le mentite spoglie di remunerazione per il contributo dato al finanziamento dell'impresa sociale. Questi schemi rischiano di avere effetti di "spiazzamento" sulle motivazioni, che comprometterebbero la vera forza dell'impresa sociale, e la ragione della sua coerenza speciale con le finalità pubbliche di uno sforzo straordinario come l'attuale.

L'impresa sociale nella **forma cooperativa** è certamente quella che garantisce maggiormente il valore dell'autogoverno e quindi la possibilità di mobilitare motivazioni e incentivi unici. Ma essa deve allora esser veramente democratica, e deve prevedere anche il bilanciamento e la partecipazione oltre che dei lavoratori (la cui partecipazione effettiva non è per altro sempre assodata e va quindi organizzata) di stakeholder ulteriori, ad esempio sostenitori, donatori, volontari, utenti.

L'impresa sociale, specie nella forma cooperativa, può condividere gli obiettivi del *recovery plan* nella sua stessa missione istitutiva, e quindi può affiancare la pubblica amministrazione nella co-progettazione degli interventi attuativi, nella loro implementazione e rendicontazione. Perciò è **una forma di impresa troppo importante**

per limitarla all'ambito pur essenziale della sola lotta alla povertà e all'esclusione sociale. Per chi condivide l'idea che uno degli obiettivi del piano sia sviluppare la democrazia economica, sia per ragioni strumentali agli obiettivi di benessere, sia intrinseci (per il fatto che l'autogoverno democratico è esso stesso un valore a sé dal punto di vista del benessere delle persone e della riduzione delle diseguaglianze), dovrebbe essere chiaro che **ne vada sperimentato l'uso per la governance dei servizi pubblici locali intesi come "beni comuni"** (*commons*: qui l'insegnamento di Elinor Ostrom dovrebbe essere sfruttato per disegnare le forme di autogoverno dell'offerta di servizi pubblici locali), per la gestione delle infrastrutture fisiche e tecnologiche a supporto dello sviluppo economico locale, nonché per far cooperare diversi soggetti dediti all'innovazione e al trasferimento di conoscenza alle piccole imprese, oppure per sviluppare le forme della sanità territoriale, basata sulla collaborazione tra medici e altri operatori sanitari, nonché – ad ulteriore esempio - per garantire un futuro migliore alle organizzazioni di ricovero e cura per gli anziani, che le sottragga agli abusi derivanti dalla subordinazione cieca al potere politico regionale o agli interessi "di mercato".

** Lorenzo Sacconi è ordinario di Politica economica all'Università degli Studi di Milano e membro del Coordinamento del Forum Disuguaglianze e Diversità.*