

I CONSIGLI DI TRANSIZIONE

Punto di partenza per la configurazione regionale della transizione sociale ed ecologica

Frederik Moch
dicembre 2022

**FRIEDRICH
EBERT**
STIFTUNG

»L'economia non è una questione privata, ma una questione pubblica. Infatti parliamo di economia politica: riguarda la polis, dev'essere un'economia del popolo per il popolo. Insomma, l'economia è una faccenda popolare, non imprenditoriale.«

Theodor Leipart, Segretario della Confederazione Generale Dei Sindacati Tedeschi dal 1921 al 1933

Negli ultimi anni il cambiamento strutturale, scatenato dall'avanzare della globalizzazione, dalla digitalizzazione e dall'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica, ha assunto ritmi e proporzioni un tempo inconcepibili. Nel mondo del lavoro, settori ben organizzati e posti di lavoro protetti dai contratti collettivi sono ora esposti a una pressione crescente. La transizione digitale ed ecologica mette a rischio catene del valore, modelli di business e processi produttivi consolidati, oltre ai posti di lavoro ad essi legati. Perché si arrivi a zero emissioni nette di gas serra entro il 2045, tutti i settori dell'economia e tutti gli ambiti dell'esistenza vanno sottoposti a rivolgimenti profondi. L'avanzare della globalizzazione ha segnato in modo determinante la divisione del lavoro a livello globale, acuendo anche la concorrenza per l'insediamento di aziende con elevata forza innovativa e valore aggiunto e facendo sì che per decenni il rendimento a breve termine fungesse da criterio fondamentale determinando spesso la chiusura di siti produttivi e la delocalizzazione di posti di lavoro, persino in settori aziendali in realtà remunerativi.

Recentemente, però, le conseguenze della pandemia da Covid 19 e della guerra d'aggressione contro l'Ucraina hanno evidenziato il trade-off tra la strategia di abbattimento dei costi fin qui perseguita e la costante disponibilità di prodotti intermedi a basso costo, soprattutto laddove la produzione di tali prodotti intermedi era molto concentrata in determinate regioni del mondo. Inoltre, i cospicui aumenti dei prezzi dell'energia rappresentano un grosso ostacolo allo sviluppo economico e alla configurazione della transizione. Benché non sia ancora possibile prevedere le conseguenze sociali ed economiche dello shock dei prezzi dell'energia, è già evidente che, in assenza di misure efficaci nell'abbassare i costi energetici,

nei prossimi mesi rischiamo che vadano irrimediabilmente perduti valori aggiunti e posti di lavoro. Inoltre, gli investimenti nella transizione industriale già programmati potrebbero subire una considerevole frenata in ragione degli oneri finanziari esponenziali. E questo soprattutto se, con l'aumento dei costi dell'energia, diminuiranno gli investimenti privati e le relative condizioni quadro d'investimento nella decarbonizzazione (ad esempio incentivi, personale specializzato, infrastrutture) saranno ritenute insufficienti dal punto di vista imprenditoriale. Già prima dello shock dei prezzi dell'energia era in corso un intenso dibattito politico sull'opportunità per lo Stato di affiancare la transizione. A questo proposito i sindacati tedeschi hanno espresso una serie di istanze, volte da un lato a richiedere una garanzia economica ai progetti di transizione e dall'altro a collegarli ad una politica di sviluppo a medio termine dei siti produttivi e dell'occupazione. In questo contesto si tratta non soltanto di prevedere investimenti condizionati¹ e fondi statali per la transizione destinati a colmare la «lacuna verde degli investimenti»,² ma anche di potenziare la cogestione, soprattutto per quanto riguarda decisioni aziendali strategiche. La richiesta poggia sull'esperienza della cogestione aziendale che ha avuto un impatto positivo per lo sviluppo sostenibile all'interno delle singole aziende, portando ad un miglioramento del loro bilancio ambientale.³

La profonda transizione in corso non si limita all'industria: anche nel settore dei servizi il mutamento strutturale ha condot-

¹ Gli investimenti condizionati sono quei finanziamenti vincolati, ad esempio, alla stipula di accordi a garanzia dell'occupazione e dei siti produttivi oppure al rispetto dei contratti collettivi.

² Per «lacuna verde degli investimenti» si intende la discrepanza che esiste dal punto di vista imprenditoriale tra investimenti redditizi sul piano aziendale e investimenti nella decarbonizzazione dei processi produttivi auspicati invece a livello di economia nazionale. Difficilmente questo divario potrà essere colmato dal mercato: è necessario che sia lo Stato a definire un quadro adeguato, per stimolare lo sviluppo tecnologico e garantire posti di lavoro e siti produttivi in un quadro di concorrenza internazionale.

³ Cfr. Raymond Markey et al.: Reducing carbon emissions through employee participation: evidence from Australia, Industrial Relations Journal, febbraio 2019.

to a rapidissime trasformazioni – ad esempio nei settori della finanza, del commercio e della logistica. Per quanto riguarda ad esempio il commercio, la transizione digitale ha condotto ad un mutamento sensibile nel comportamento d'acquisto. La marcia trionfale dell'e-commerce pone nuovi quesiti anche per quanto riguarda lo sviluppo urbano. Nel settore finanziario, invece, negli ultimi anni l'online-banking ha trasformato l'attività delle banche, che hanno in gran parte smantellato la loro rete di filiali.

LA TRANSIZIONE PONE SFIDE CONSIDEREVOLI ALLE REGIONI

Sullo sfondo di questi processi trasformativi e dell'ambizione a mantenere l'attuale tenore di vita, molte regioni tedesche si trovano a fronteggiare sfide considerevoli. Le esperienze degli ultimi decenni mostrano che senza grandi investimenti pubblici non può esserci adeguata configurazione regionale del mutamento strutturale. Lo dimostra, nonostante tutti i problemi e gli sviluppi indesiderati, l'esempio della zona della Ruhr, il cui sviluppo economico è stato decisamente più fiorente di quello di altre regioni minerarie, per esempio nel mondo anglosassone, il che è riconducibile non soltanto ad una politica strutturale pubblica ma anche e soprattutto agli importanti diritti di cui godono i lavoratori in termini di cogestione.

Laddove le conseguenze negative del cambiamento strutturale sono state efficacemente contrastate, a svolgere un ruolo decisivo sono stati gli interventi pubblici nell'ambito delle politiche d'innovazione, dello sviluppo delle infrastrutture e dello stimolo allo sviluppo economico nonché in quello delle politiche sociali e delle politiche del lavoro. Uno sviluppo strutturale che guardi al bene comune necessita di uno Stato attivo; a tal fine è necessario un elevato grado di coordinazione e cooperazione tra istituzioni statali da un lato e attori economici e sociali di rilievo dall'altro. Puntare esclusivamente sul mercato come fattore trainante per lo sviluppo strutturale, ha condotto, ad esempio nelle regioni montane della Gran Bretagna, a importanti fratture strutturali e a conflitti sociali. Sullo sfondo della portata dei cambiamenti attesi nei prossimi anni e nei prossimi decenni, un tale approccio guidato dal mercato appare più che avventato sempre che non si voglia mettere a repentaglio la coesione sociale.

Oltre ad investimenti pubblici e privati, a fronte di tutto questo sono necessarie soprattutto politiche strutturali proattive, tali da incoraggiare, nelle regioni coinvolte dai processi di transizione, prospettive sostenibili dal punto di vista ambientale ed economico per imprese e lavoratori. Il successo di questo approccio sarà garantito soltanto da una politica strutturale regionale lungimirante che adotti misure di prevenzione e agisca prima che sopraggiunga la perdita di un numero considerevole di posti di lavoro. L'approccio in questione deve mirare a favorire il potenziale economico e a migliorare la qualità della vita nonché a creare e mantenere posti di lavoro garantiti dai contratti collettivi e dotati di diritti alla partecipazione attiva. Insomma: l'approccio proattivo alla politica strutturale deve andare di pari passo con la garanzia per gli occupati di ampi diritti di cogestione. Lavoratrici e lavoratori – con-

trariamente a quelle aziende che si basano soprattutto sul mercato dei capitali – hanno prospettive di lungo termine, dato il loro grande interesse a mantenere il posto di lavoro. Inoltre, gli occupati sono un fattore d'innovazione troppo spesso trascurato. Renderli partecipi delle decisioni implica non soltanto una maggiore accettazione delle misure prese ma anche un miglioramento economico delle singole aziende. Numerosi sono gli studi che dimostrano che le aziende nelle quali vige la cogestione sono gestite in modo più innovativo e sostenibile.⁴

Un esempio di approccio proattivo efficace per quanto riguarda le politiche strutturali è quello della »Commissione tedesca per la crescita, il cambiamento strutturale e l'occupazione« (Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung), ribattezzata dall'opinione pubblica Commissione Carbone. Con un ampio coinvolgimento del mondo politico, scientifico, sindacale e delle associazioni economiche e ambientaliste, la Commissione ha sviluppato un piano complessivo per un'uscita socialmente sostenibile dalla produzione di energia elettrica a partire dal carbone, concentrandosi non soltanto sulle relative questioni in materia di politica energetica e sull'accelerazione della transizione energetica, ma anche e soprattutto sulle questioni legate allo sviluppo regionale dei distretti carboniferi. La riuscita effettiva della sopracitata transizione è ancora incerta, ma l'esistenza stessa di un approccio allo sviluppo regionale ampiamente condiviso e abbondantemente finanziato, capace di dischiudere nuove prospettive per il futuro, può essere considerata di per sé un successo.

Complessivamente, l'attuale sistema tedesco di finanziamenti ed incentivi relativi alle politiche strutturali, dal 2020 riuniti nel »sistema tedesco unificato di finanziamenti ed incentivi« (gesamtdeutsches Fördersystem), non ha ancora una configurazione sufficientemente proattiva. Ad oggi, le regioni ricevono finanziamenti soltanto una volta diventate economicamente, politicamente e demograficamente marginali. Sarà dunque decisivo lo sviluppo di nuovi criteri di finanziamento per fornire un sostegno tempestivo alle regioni in via di trasformazione. A questo scopo è necessario individuare indicatori precoci, sensibili alle tematiche di genere e che tengano in considerazione vari parametri – tra cui la diversificazione delle attività economiche, l'intensità dell'innovazione e della ricerca, i livelli di qualificazione degli occupati e le emissioni di CO₂ in una data regione – per derivarne approcci politici preventivi. Questi indicatori dovrebbero dar vita ad una sorta di »rendicontazione della transizione« ispirata alla precedente rendicontazione strutturale. Lo Stato dovrebbe inoltre gestire responsabilmente il gettito fiscale, con sostegni ad economia e ricerca a disposizione esclusivamente di quelle aziende che garantiscano siti produttivi e posti di lavoro, rispettando inoltre i criteri della buona occupazione (p.es. applicando i contratti collettivi).

⁴ Sull'argomento è disponibile tutta una serie di studi, p.es. Wolfgang Scholl et al.: Innovationserfolg durch aktive Mitbestimmung, Nomos, 2013; Raymond Markey et al., Industrial Relations Journal, febbraio 2019.

I CONSIGLI DI TRANSIZIONE COME CATALIZZATORI DI UN CAMBIAMENTO EQUO

Una configurazione proattiva del cambiamento strutturale regionale necessita anche di una governance strutturale capace di raccogliere vasti consensi riguardo allo sviluppo regionale. Ed è qui che intervengono i consigli di transizione,⁵ che riuniscono attori regionali per discutere degli effetti che digitalizzazione, globalizzazione e conversione alla produzione a impatto zero possono avere sull'economia della regione stessa. Nel consiglio dovranno essere rappresentati gli attori principali della regione in questione, per dare un contributo decisivo alla configurazione dell'economia e delle politiche del lavoro locali, oltre a fornire la necessaria expertise. Tra di essi si contano, ad esempio, le associazioni datoriali, le aziende in posizione di leadership strutturale, i sindacati e le rappresentanze sindacali all'interno delle aziende, l'Agenzia federale per il lavoro (Arbeitsagentur), le amministrazioni comunali e del Land, le università e gli istituti di ricerca e inoltre i rappresentanti della società civile e dei movimenti ambientalisti.

Un consiglio di transizione dovrebbe analizzare le sfide trasversali ai vari settori della regione e da esse partire per sviluppare una strategia di azione e proporre le misure da adottare. In questo modo sarà possibile avviare concreti progetti di sviluppo che, nell'ambito dei cambiamenti strutturali, sappiano dischiudere nuove prospettive di futuro per la regione, per chi la abita e per chi vi lavora. Al centro dell'attenzione vi saranno gli effetti sul mercato del lavoro e sui posti di lavoro in loco, la situazione economica delle regioni coinvolte da cambiamenti strutturali nonché le innovazioni e gli investimenti necessari. L'approccio dev'essere preventivo e deve mirare a garantire l'occupazione e a favorire lo sviluppo regionale, anche prevenendo le fratture strutturali evitabili e la disoccupazione attraverso azioni tempestive e collaborative, impedendo così che alcune regioni restino costantemente indietro rispetto al sistema paese. Al centro dovranno esserci soprattutto le misure trasversali ai vari settori, ad esempio le questioni riguardanti la garanzia di posti di lavoro di qualità, la formazione di personale specializzato, gli incentivi all'economia, lo sviluppo delle infrastrutture, le collaborazioni tra università ed impresa. In quanto istituzioni partecipative i consigli di transizione potranno, inoltre, favorire radicamento sociale e sostegno agli sviluppi strutturali, il che si rivelerà utile, per esempio, se dovessero sorgere controversie attorno a grandi opere infrastrutturali.

Alla luce delle forti pressioni alla transizione in vari settori strutturalmente determinanti, fondare rapidamente e capillarmente i consigli di transizione contribuirebbe in modo fondamentale a contrastare eventuali fratture strutturali attraverso strategie d'azione ampiamente condivise. Il consiglio di transizione non può supplire alle condizioni quadro che è lo Stato a dover stabilire e non deve porsi in competizione con esso. Pertanto non può assumere compiti esecutivi. Tuttavia,

esso dovrebbe rendere possibile in modo trasparente consulenza e partecipazione, permettendo così di migliorare l'azione dello Stato grazie alle conoscenze degli attori economici e sociali. Il parere di un consiglio di transizione dovrebbe essere considerato a tal punto che, in assenza di validi motivi, non possa essere ignorato dai decisori politici. Perciò i consigli di transizione dovrebbero essere convocati ufficialmente, provvisti di un mandato chiaro e sostenuti, perlomeno dal punto di vista amministrativo, da un ufficio dedicato.

ANALIZZARE SFIDE, SVILUPPARE E APPLICARE STRATEGIE

Una volta costituito, come dovrebbe agire un consiglio di transizione? Il primo passo, fondamentale, sarebbe l'inventario degli effetti della transizione, dal quale emergerebbe un quadro chiaro e diversificato delle sfide regionali, che evidenzia i punti dai quali partire per le misure politiche da intraprendere. Considerando le sfide così individuate, andrà poi elaborata una strategia d'azione condivisa che sia in grado, in una certa misura, di riallacciarsi alle preesistenti strutture regionali in modo da evitare «castelli in aria». Per una maggiore fattibilità in termini applicativi si raccomanda di prendere in considerazione il sistema di finanziamenti ed incentivi già in vigore. Il terzo passaggio sarà poi l'applicazione della strategia così elaborata: in questa fase è fondamentale, per il raggiungimento degli obiettivi prefissi, il contributo di ciascuno degli attori coinvolti. Sia il primo che il secondo passaggio richiedono la stretta collaborazione di tutti affinché sia possibile da un lato sviluppare una visione condivisa e dall'altro garantire la cooperazione degli attori stessi quando si tratterà di applicare le misure individuate. È poi opportuno che un consiglio di transizione abbia a disposizione mezzi finanziari tali da consentirgli di ricorrere, in caso di necessità, ad un'expertise specialistica aggiuntiva su specifiche questioni nonché di lanciare progetti pilota promettenti in materia di innovazioni tecnologiche e sociali. Questo implica anche la creazione di un apposito ufficio operativo indipendente capace di assumere compiti organizzativi.

Ad oggi in Germania, a livello dei Länder e dei comuni, sono sorti numerosi consigli di transizione – talvolta con strutture e compiti molto diversi tra loro, ma accomunati dal fatto che, a fare da motore per la loro istituzione o a collaborarvi, siano spesso stati i sindacati. Un buon esempio è il consiglio di transizione della Renania-Palatinato, attivo dal 2019 e composto da rappresentanti del governo del Land, dai sindacati IG Metall (Sindacato Industriale dei Metallurgici) e IG BCE (Sindacato Industriale Minerario, Chimico ed Energetico), dalla DGB (Confederazione Sindacale Tedesca), dalla Confederazione delle associazioni imprenditoriali del Land Renania-Palatinato, dalle Camere dell'artigianato, dell'industria e del commercio nonché dall'Agenzia federale per il lavoro. I quattro campi d'intervento principali individuati dal consiglio sono: «occupazione, qualifica e formazione continua», «formazione professionale», «promozione di ricerca e investimenti» nonché «energie rinnovabili e strategia dell'idrogeno». Nel settembre 2020, i partner hanno adottato un primo pacchetto di misure per i suddetti settori e, da allora, lo stanno attuando passo dopo pas-

⁵ Ormai l'idea che sottende ai consigli di transizione è stata ripresa anche in altri organismi, diversamente denominati. Vi sono ad esempio reti di transizione, comitati consultivi economici e commissioni.

so. Fin qui, dal punto di vista sindacale, le esperienze sono state positive per quanto riguarda la possibilità di partecipare alla configurazione concreta della transizione e di giungere a compromessi socialmente sostenibili. Proprio perché in un consiglio di transizione si incontrano prospettive ed interessi diversi, al suo interno diviene possibile elaborare approcci all'azione che risultino solidi e ampiamente condivisi.

CONCLUSIONE

Nel tentativo di costruire un sistema economico sostenibile e maggiormente orientato al bene comune, i consigli di transizione possono dare un importante contributo alla configurazione del cambiamento strutturale regionale. I consigli si ricollegano all'idea dei comitati economici e sociali, uno dei punti programmatici della SPD per Berlino; essi sono mossi dalla convinzione che non ci si debba limitare a lasciare che siano le sole scelte di mercato ad orientare il sistema economico ma che si debba, piuttosto, avviare una democratizzazione del sistema stesso, procedendo gradualmente ad un maggior coinvolgimento di tutti i gruppi di interesse rilevanti.

Frederik Moch è direttore del dipartimento politica strutturale, industria e servizio del *Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)*.

CONTATTO

Fondazione Friedrich Ebert Italia
Piazza Capranica, 95
00186 Roma RM, Italia

E-mail: info@fes-italia.org

Web: www.fes-italia.org

Facebook: [@FESItalia](https://www.facebook.com/FESItalia)

Le opinioni espresse in questa pubblicazione non sono necessariamente quelle della Friedrich-Ebert-Stiftung (FES). L'uso commerciale dei media pubblicati dalla FES non è consentito senza il consenso scritto della FES. Le pubblicazioni della FES non possono essere utilizzate come materiale per campagne elettorali.

© 2022