

*istituto
di studi sulle relazioni
industriali e di lavoro*



**RUOLO DEL SINDACATO
NELLA COSTRUZIONE
DI UN'EUROPA SOCIALE**

Presidente: Prof. Giuseppe Bianchi

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

1) I cittadini italiani, al pari di quanto avvenuto nei paesi sviluppati, devono molto allo Stato sociale: un più alto livello di istruzione, una più efficiente tutela della salute, una tutela pensionistica per la vecchiaia, l'accesso generalizzato a beni pubblici quali reti idriche, reti di trasporto e si potrebbe continuare.

Lo Stato sociale ha rappresentato l'impegno più importante nel divenire della storia umana al fine di creare condizioni di eguaglianza tra gli uomini nell'accesso a standard più elevati di vita.

Note sono anche le circostanze politiche ed economiche che hanno accompagnato la costruzione dello Stato sociale: la democrazia politica, i grandi movimenti sociali, gli elevati tassi di crescita sostenuti dall'industrializzazione, regimi fiscali che ancora alla fine degli anni '70 vedevano, in molti paesi, Italia compresa, aliquote marginali di imposta sul reddito (scaglione di reddito più elevato) superiori all'80%.

Lo Stato sociale in questo contesto, non è stato solo un fattore di progresso sociale ma la leva che ha favorito i processi di ricambio strutturale e di innovazione necessari alla crescita economica.

2) Sono ormai sotto i nostri occhi i mutamenti intervenuti soprattutto a partire dagli anni '90, di natura politica economica e sociale che stanno compromettendo la stabilità e l'efficacia dello Stato sociale. Un dato emergente, anche dal dibattito europeo, è che occorre riadattare lo Stato sociale per renderlo socialmente più pervasivo (a favore delle fasce più deboli della popolazione), più compatibile con i dati dell'evoluzione democratica ed economica, più coerente con le esigenze di promozione della crescita e dell'innovazione nel nuovo contesto della globalizzazione.

Porsi questi obiettivi non significa aderire ad ipotesi ideologiche di smantellamento dello Stato sociale, basate su una contestuale riduzione di tasse e di prestazioni sociali (non emergono tendenze nella società civile in tal senso), quanto su di una sua riqualificazione.

3) La spesa sociale in Italia rappresenta il 26,4% del PIL, di qualche punto inferiore alla media europea dei 15 (31%). Dal punto di vista quantitativo esisterebbero spazi per una ulteriore crescita

che dovrebbe, in tal caso, integrarsi con una ristrutturazione del bilancio pubblico, già appesantito dal debito, da una elevata tassazione (per gli standard oggi accettati) e da vincoli europei in materia di deficit.

Una mera espansione quantitativa delle risorse non risolverebbe, inoltre, gli squilibri qualitativi del sistema che derivano dagli elevati costi dell'intermediazione burocratica nella erogazione delle prestazioni e dalle rigidità di funzionamento a fronte di una richiesta di maggiore libertà di scelta da parte dei cittadini per effetto di una avvenuta diversificazione dei bisogni da soddisfare.

4) Una riflessione utile riguarda il ruolo dello Stato nella politica sociale che, partito con l'obiettivo di tutelare le fasce più deboli, ha progressivamente esteso le sue tutele all'intera popolazione, riassorbendo le precedenti esperienze storiche di impegno della società civile nel sociale.

Venute meno alcune condizioni per la sostenibilità di un tale obiettivo, lo Stato è caduto nella trappola delle promesse che non è più in grado di mantenere.

Si pone, in Italia come in altri paesi, il problema di un riposizionamento dello Stato nel sociale, al pari di quanto avvenuto nella sfera economica, che assume due dimensioni: lo Stato centrale non deve fare ciò che meglio possono fare le istituzioni locali; lo Stato deve favorire l'associazione volontaria dei cittadini per raggiungere determinati fini.

Circa il primo problema la prospettiva è quella del federalismo fiscale quale occasione per ridare autonomia e responsabilità alle autonomie locali soprattutto in materia di politiche sociali rafforzando il loro ruolo nel governo della finanza locale.

Meccanismi perequativi per salvaguardare l'eguaglianza dei cittadini nell'accesso alle prestazioni sociali considerate essenziali devono essere sostenuti da livelli comparabili di efficienza e di efficacia nell'erogazione delle prestazioni e da comportamenti virtuosi, a livello regionale, in materia di gestione finanziaria e di contrasto all'evasione fiscale.

Il secondo problema evoca l'importanza di reti locali di servizi sociali, attivati dalla società civile (soprattutto nel campo socio-assistenziale) e sostenuti da forme di partenariato tra attori ed

istituzioni diverse. In tale contesto assumono particolare rilievo le strutture del terzo settore per la capacità di integrare le prestazioni dello Stato sociale con l'offerta di servizi sociali a costo più contenuto, grazie al contributo del lavoro volontario. Tra l'offerta di servizi sociali da parte di strutture pubbliche, spesso al di sotto dei bisogni espressi dalla popolazione (basti pensare agli asili nido, ai servizi socio-assistenziali, a certe prestazioni sanitarie) e quella delle strutture private, troppo costose, c'è un ampio spazio nel quale gli attori sociali possono inserirsi, rivalutando le pratiche di autorganizzazione dal basso, sperimentate nel passato ed ora in grado di integrarsi in un nuovo welfare meno statalistico.

5) In base alle indagini ISTAT, oggi disponibili, il numero delle istituzioni non profit risulta superiore alle 220 mila unità, la gran parte di esse concentrate al Nord (51%). Il personale dipendente retribuito è di circa 600 unità, di cui 100 mila a tempo determinato, più un esiguo numero di distaccati.

La distribuzione dei dipendenti, per comparto di attività (indicatore della dimensione organizzativa delle strutture) assegna alla sanità e ai servizi sociali, compresi quelli alla persona, un peso di circa il 70%, cui segue l'istruzione (S. Berardo – G. Turati).

La dimensione quantitativa del terzo settore in Italia appare sottodimensionata rispetto ad altri paesi sviluppati con una quota di dipendenti rispetto al totale del 2,6% rispetto al 6,5% media europea a 15 e al 7,8% degli Stati Uniti.

A parere degli esperti, questo ritardo è dovuto ad una consolidata tradizione culturale che privilegia il ruolo dello Stato per la soddisfazione dei bisogni collettivi e il ruolo della famiglia per l'erogazione dei servizi personali.

Il divario Nord-Sud nello sviluppo dell'economia associativa ripropone la diversa accumulazione territoriale di capitale sociale e la minore partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Una ulteriore osservazione riguarda la ridotta dimensione delle istituzioni non profit che ne comprime la capacità di espansione, da ricondursi in parte alla inadeguatezza della legislazione vigente.

Una considerazione a parte va riservata alla componente maggiormente imprenditoriale del terzo settore rappresentata dalle “cooperative sociali”, sottoposte recentemente a successivi interventi legislativi (n. 118/05 – n. 155/06). Per quanto sussistano rallentamenti nel perfezionamento giuridico, questo tipo di cooperativa supera il modello mutualistico della cooperazione tradizionale, dovendo perseguire interessi generali delle varie comunità attraverso la gestione di servizi socio-sanitari ed educativi e lo svolgimento di attività diverse (agricole, industriali, commerciali) finalizzate all’inserimento lavorativo di personale svantaggiato. In base ai dati ISTAT resi disponibili nel 2007 e riferiti al 2005 questo tipo di cooperativa è in rapida espansione, con prevalenza di attività nel campo socio sanitario. L’occupazione è costituita per il 90% da dipendenti retribuiti con il 70% donne (C. Borzaga).

6) Un ulteriore capitolo riguarda il ruolo del Sindacato nei confronti del problema della ristrutturazione del Welfare, considerato il ruolo redistributivo assolto da tale sistema.

Con riferimento all’Italia, il Sindacato ha interagito con il problema della riforma dello Stato sociale affidandosi ai processi di concertazione con il Governo ed occupandosi, soprattutto, del riordino del sistema previdenziale, in chiave difensiva degli interessi rappresentati.

Meno intensi sono stati, almeno sulla base delle informazioni disponibili, i processi di concertazione, a livello locale, con altri attori pubblici e privati, rivolti a creare reti locali di servizi sociali, rispondenti ai bisogni dei singoli territori.

Si tratta di una questione di non poco conto perché la creazione di network partecipativi dal basso può costituire una opportunità per rafforzare la tradizionale rappresentanza negli ambienti di lavoro e per radicare l’associazionismo sindacale nei territori.

Una ricerca recente della Fondazione Pastore (A. Ciarini – G. De Santis) indica una varietà di strategie sindacali in materia di servizi sociali che dipende dal contesto istituzionale, degli assetti contrattuali, dal ruolo svolto dalla società civile.

In Italia, e in parte anche in Germania, la tutela degli interessi extra-contrattuali dei lavoratori (al di là del citato ruolo della concertazione) si esercita tramite la predisposizione di servizi legali, fiscali e previdenziali, ad integrazione del tradizionale ruolo contrattuale. Erogazioni che non attengono direttamente alle gestioni di prestazioni del Welfare quanto rivolte a favorire l'usufruibilità da parte dei dipendenti delle prestazioni previste dall'ordinamento vigente. In alcuni settori, territorialmente caratterizzati da una frammentazione di impresa (artigianato, edilizia, ecc.) gli Enti Bilaterali, oltre che favorire l'applicazione di tutele contrattuali, erogano prestazioni aggiuntive di natura previdenziale, come nel caso degli ammortizzatori sociali e della formazione professionale.

In altre esperienze particolarmente diffuse in alcuni paesi nordici (Belgio-Svezia-Danimarca) il Sindacato viene associato a compiti pubblici attraverso la gestione delle assicurazioni contro la disoccupazione, finanziata dallo Stato. Si tratta di un meccanismo che incentiva i lavoratori ad aderire al Sindacato per usufruire dei benefici del sistema e che li scoraggia ad uscirne, specie nelle fasi economicamente più critiche. Si tratta di una corazza istituzionale che protegge il Sindacato dalle oscillazioni nelle adesioni prodotte dalla congiuntura economica.

Infine ci sono le esperienze che vedono una partecipazione diretta dei Sindacati e delle strutture del terzo settore nella creazione di reti locali di Welfare quale effetto di una politica che si propone di superare il monopolio statale del Welfare distribuendo alcune funzioni in materia di tutela delle fasce più deboli o nel campo della formazione continua, tra i diversi attori sociali che operano a livello locale.

Orientamenti in tal senso sono presenti nella Gran Bretagna di Blair, in Svezia per iniziativa del nuovo governo conservatore, in Spagna ove è particolarmente forte il ruolo dell'economia associativa.

Questa eterogeneità di esperienze è alimentata dal tipo di “governance” del sistema di Welfare e dai rapporti che si creano tra Sindacati e strutture del terzo settore.

Laddove si è in presenza di sistemi di Welfare statalizzati e gerarchizzati risultano ridotti gli spazi per una rimodulazione dei rapporti tra Stato e cittadini, rendendo più difficile il ruolo di mediazione svolto dalle strutture associative delle parti sociali.

Laddove, invece, si è proceduto ad una ridefinizione dei poteri istituzionali, attraverso la creazione di una governance a più livelli, maggiore è lo sviluppo di reti di servizi sociali affidati a forme di sussidiarietà verticale ed orizzontale.

Circa i rapporti tra sindacati e strutture del terzo settore elementi di competizione possono presentarsi laddove i Sindacati godono di una forte capacità rappresentativa che possono vedere sfidata dalla concorrenza attivata dalle più giovani strutture associative nel campo dei servizi sociali. Inoltre si pone spesso il problema delle condizioni retributive e normative dei dipendenti del terzo settore che spesso si attestano su valori inferiori a quelli contrattuali.

All’opposto nei paesi, come quelli dei paesi dell’Est europeo che provengono da condizioni di rigido controllo statale dei sindacati e della politica sociale, le nuove sfide a favore della democratizzazione della società tendono a favorire un decentramento territoriale dei servizi sociali accompagnato dalla volontà dei sindacati di inserirsi nelle nuove reti sociali per sostenere la loro capacità rappresentativa non sempre favorita dai governi (caso della Polonia).

7) Gli elementi di conoscenza raccolti ci consentono ora di ritornare al caso italiano e all’azione ipotizzata del Sindacato e del terzo settore nei processi evolutivi del nostro sistema di Welfare.

Occorre, innanzitutto, richiamare i fatti innovativi che tendono ad agire sul modello istituzionale di funzionamento di un sistema ancora oggi fortemente statalizzato e accentrato.

Sono in campo alcune proposte in materia di federalismo fiscale che pur nella loro ambiguità tendono a spostare il baricentro dei servizi sociali a vantaggio delle Regioni e degli Enti locali, in vista di un maggiore autogoverno della finanza locale, anche se rimangono irrisolti i problemi di

come conciliare la diversa capacità fiscale delle comunità con l'uniformità delle prestazioni nel campo dei servizi essenziali.

Interventi legislativi si sono susseguiti in tempi recenti destinati a rafforzare l'economia associativa, tramite soprattutto l'impresa sociale, che può godere di apporti finanziari forniti dal mercato, al fine di sviluppare attività di utilità sociale nel campo socio-sanitario, dell'educazione, del recupero occupazionale dei lavoratori svantaggiati. Da ricordare, ancora, le iniziative delle singole imprese rivolte a migliorare il benessere dei propri lavoratori con politiche mirate: dalle assicurazioni sanitarie alle polizze previdenziali; dagli asili nido alle palestre d'impresa; dalla lavanderia a gettoni al disbrigo delle pratiche burocratiche per arrivare a forme specifiche di Welfare per le diverse fasce di età dei lavoratori, con attenzione particolare ai lavoratori più maturi, il cui numero è crescente per effetto dell'invecchiamento degli organici e della mancanza di operai qualificati (flessibilità degli orari, miglioramento ergonomico dei posti di lavoro).

Anche i sindacati, da parte loro, si sono proposti di fornire risposte alle sollecitazioni provenienti dal mondo del lavoro sia in termini di estensione della tutela sindacale oltre il recinto classico del rapporto di lavoro, attraverso gli istituti bilaterali, sia potenziando i loro patronati con lo scopo di promuovere il lavoro e l'imprenditorialità nel campo dell'economia sociale in raccordo con il mondo del volontariato e del non profit.

Si tratta di un adeguamento ancora lento che stenta a muoversi al di fuori dell'area tradizionale del raccordo tra lavoratori ed istituzioni pubbliche del sociale.

Qualcosa di più rispetto ad una fase precedente centrata sulla tutela contrattuale del posto di lavoro, ma qualcosa di meno rispetto al ruolo che il sindacato ha svolto, nelle sue origini, per salvaguardare gli interessi dei lavoratori. Quando per tutelare la capacità di acquisto di salari fondò le cooperative di consumo, sviluppò la cooperazione per case operaie, scoprì la mutualità.

I cambiamenti intervenuti negli assetti economici e sociali delle società avanzate pongono obiettivi di democratizzazione dello Stato che valorizzino le potenzialità del policentrismo istituzionale ma

anche obiettivi di democratizzazione della società aprendola a nuove forme di solidarietà promosse dalla società civile.

Non mancano a questo proposito anche in Italia alcune esperienze esemplari. Si pensi, ad esempio, al gruppo cooperative CgM, impresa sociale a rete che riunisce 1.400 cooperative sociali che fanno capo a 83 consorzi, che occupa 30 mila dipendenti e poco più di 5000 volontari, e che opera nel campo dell'assistenza ai non autosufficienti, agli anziani, ai bambini, con un progetto in atto di aprire un centinaio di poliambulatori per fornire, a prezzi contenuti (40-50% meno di quelli di mercato) fisioterapia, cure dentistiche, visite ginecologiche.

L'obiettivo è quello di fare un Welfare privato a "low cost" che soddisfi esigenze non adeguatamente coperte dallo Stato o fornite a costi inaccessibili per i più da strutture private.

Altre esperienze indicano come il sociale possa divenire un asset di investimenti per affrontare la contraddizione che esiste fra un incremento della domanda sociale e i minori fondi pubblici. Alcune fondazioni private che fanno capo ad imprenditori privati hanno dato vita a fondi di "venture capital sociale" con l'obiettivo di finanziare cooperative sociali che operano nel campo socio sanitario, con particolare riguardo alle prestazioni di tipo psicologico, psichiatrico, psicoterapeutico, offerte a prezzi calmierati.

Questi fondi di "venture capital" raccolgono risorse finanziarie disponibili nel mercato a fini sociali, favoriscono la nascita di strutture cooperative portatrici di progetti sostenibili, forniscono parte dei capitali necessari e soprattutto garantiscono le competenze manageriali affinché i progetti, dopo un certo periodo, arrivino all'autosostenibilità finanziaria e siano in grado di restituire l'investimento iniziale, senza compenso per gli azionisti. In altri paesi, come USA e Gran Bretagna, fondazioni senza fine di lucro promuovono, tramite emissioni obbligazionarie, strutture non profit nel campo della gestione delle reti idriche o di altre infrastrutture reinvestendo gli utili o ridistribuendoli tramite sconti tariffari.

Il Sindacato può divenire parte di questa prospettiva? Se si considerano le difficoltà crescenti che provengono al Sindacato dai cambiamenti che stanno stravolgendo le economie e gli assetti sociali,

l'obiettivo di muoversi lungo l'asse di beni pubblici può costituire una condizione per rafforzare una rappresentatività "inclusiva" che ricomponga le molte fragilità presenti nel mondo del lavoro in un disegno unitario di tutela.

Il sindacato può contare su una vasta e diffusa presenza organizzativa in tutti i territori ed inoltre può essere esso stesso agente di accumulazione finanziaria prevedendo la costituzione di fondi di "venture capital" sociale, alimentato a livello territoriale e settoriale, con quote parte degli aumenti salariali contrattati.

Certo si tratta di una prospettiva che non sta dietro l'angolo e che presuppone un contesto economico favorevole per un recupero dei redditi da lavoro e pensionistici, senza il quale è difficile pensare ad ulteriori ambizioni. Tuttavia un'istituzione che si propone di sfidare il futuro deve porsi anche obiettivi strategici di più lungo periodo. L'impegno a favore di un'Europa sociale, indica, pur nella varietà delle esperienze nazionali, che due sono le direttrici in cui si pongono i Sindacati: rafforzare la loro strumentazione di intervento sul mercato del lavoro a sostegno dell'occupazione e della mobilità sociale del lavoro attraverso gli istituti della bilateralità; essere parte attiva nella creazione di reti locali di Welfare in grado di integrare le prestazioni sociali essenziali garantite dallo Stato con un'offerta differenziata di servizi, in grado di rispondere ai nuovi bisogni di tutela espressi dal mondo del lavoro.

BIBLIOGRAFIA:

- 1) S. Beraldo – G. Turati, "Organizzazioni non profit, occupazione e Mezzogiorno" in Svimez *Rivista Economica del Mezzogiorno*, n. 3-4, 2007.
- 2) C. Borzaga, "L'impresa sociale: nuovo agente di sviluppo", in *Rivista Il Sindacalismo*, Rubettino, Gennaio 2008.
- 3) A. Ciarini, G. De Santis, "Sindacati e reti di Welfare in Europa", Fondazione G. Pastore, Ed. Patronato INAS, 2008.