

[A.07.01]

Un sindacato nuovo nella società in trasformazione?

Franco Archibugi

Contributo per il Convegno del CESOS,

La prospettiva dell'azione sindacale: problemi, ruolo ed efficacia,

Roma 19-20 Ottobre 2006, Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro,
Sala della Biblioteca.

Questo contributo intende insistere sul tema del ruolo totalmente nuovo che si trova a svolgere l'organizzazione sindacale nei processi di trasformazione delle società contemporanee avanzate.

- a) da società industriale a società postindustriale,
- b) dal *welfare state*, in crisi, alla *welfare society*, in emergenza,
- c) dal "capitalismo" (o meglio dal 'neo-capitalismo') al 'post-capitalismo'.

Di questi processi di trasformazione mi sono occupato molto nei tempi recenti in numerosi scritti¹. Qui non farò che riassumerne i caratteri essenziali, alcuni dei quali ben noti.

1. Le trasformazioni in corso

1.1 Da società industriale a società post-industriale

E' da alcuni decenni che si è iniziato a parlare di società 'post-industriale'². Prima di tutto questo concetto si è basato – in attesa di più esplicite e sostantive definizioni - sul fatto che l'occupazione industriale, essenzialmente manifatturiera, sempre in costante aumento dagli inizi settecenteschi della 'rivoluzione industriale' alla metà del secolo scorso, ha cominciato a diminuire in

¹ Qui riprendo alcuni concetti ed espressioni già oggetto di una conversazione svolta al Club degli amici del 'Nuovo sindacalismo' il 29 settembre 2004. Le trasformazioni in corso nella società contemporanea delle economie 'avanzate', sono state oggetto di una infinita letteratura che non starò neppure ad evocare. Un mio libro che espone con sufficiente sintesi critica queste trasformazioni è *L'economia associativa: sguardi oltre il Welfare State e nel post-capitalismo*, [Einaudi-Comunità, 2002]. Altri miei scritti in cui si possono trovare più estese esposizioni dei temi qui trattati sono elencati in Appendice a questo contributo.

² Fra la estesa letteratura richiamo i lavori pionieristici di Daniel Bell, *The Coming of Post-industrial Society*, [Basic Books; New York 1973] e di Alain Touraine, *La società post-industrielle*, [Denoel-Gonthier, Paris 1969; trad.it., Il Mulino, Bologna 1970]. Ma per più attuali valutazioni, si veda un lavoro, teoricamente stimolante di Fred Block, *Post-industrial possibilities, A critique of Economic Discourse*, [University of California Press, Berkeley, 1990]. Una prima descrizione della società post-industriale fu fornita in un lungo mio saggio: *Panorama delle relazioni industriali nell'epoca dell'automatismo*, preparato per un Convegno del Consiglio Nazionale delle Ricerche (Milano, 8-13 aprile 1956) pubblicato in: CNR, *Atti del Convegno su 'I problemi dell'automatismo'*, CNR, Roma 1957.

termini assoluti e relativi rispetto alla occupazione totale. Questo ribaltamento della tendenza storica si è accompagnata ad altri fenomeni collaterali di ribaltamento da valutarsi nel loro insieme: 1) la diminuzione della concentrazione delle attività economiche e il riemergere quantitativo delle piccole e medie imprese; 2) la diminuzione della occupazione 'dipendente' rispetto a quella 'indipendente', appena nascosta dalla forte crescita relativa dei dipendenti pubblici. Questi fenomeni hanno creato un crinale storiografico che giustifica la nascita del concetto di società post-industriale, anche se è evidente il fatto che questa tipologia si è sviluppata (e presumibilmente si potrà sviluppare) solo e proprio nelle società che hanno raggiunto il più elevato livello di ciò che è stato definito nel passato un processo di 'industrializzazione'.

1.2 Dal 'Welfare State' alla 'Welfare Society'

In parallelo al processo di industrializzazione di cui sopra, si è registrato una crescita costante del cosiddetto *Welfare State* o 'Stato sociale', che – secondo stime approssimative ma ragionevoli - è passato nei paesi OCSE ad assorbire o a erogare (a seconda, grosso modo, se si valuta le sue entrate o le sue spese)³ dal 10/15 per cento del PIL all'inizio del secolo scorso al 50/60 per cento all'inizio di questo secolo (sia per i così detti 'traferimenti', che per le spese in conto corrente e in capitale). Si è così raggiunto un livello 'critico' che non sembra in alcun modo recuperabile fiscalmente (la così detta 'crisi fiscale dello stato') ma solo allargando le forme di auto-finanziamento dello stesso settore privato, attraverso quelle forme associative finalizzate e non-profit, che nascono in seno alla stessa 'società civile' o dall'economia che ho chiamato 'associativa'⁴.

Anche questo fenomeno si sta accompagnando, in parallelo, 1) con un recupero di 'partecipazione' e di simpatia verso i servizi di Welfare, se in parte auto-finanziati; 2) un ridimensionamento delle funzioni di preferenza dei beneficiari verso spese meno 'consumistiche' e di minore spreco sociale. E si dovrebbe accompagnare anche 1) con una concentrazione maggiore della spesa pubblica (Stato ed altri enti locali) a vantaggio degli strati più bisognosi di solidarietà sociale (fino ad istituire un reddito di cittadinanza garantito); e 2) con l'introduzione di un maggiore controllo programmatico dei risultati della spesa pubblica.

Insomma si può determinare un insieme di fenomeni che possono configurare una maggiore 'integrazione sociale' e giustificare la identificazione di un passaggio da un Welfare State ad una Welfare Society.

1.3. Il passaggio dal neocapitalismo al postcapitalismo

³ Con differenze che non hanno significato per il nostro discorso.

⁴ Vedi il lavoro già citato sopra sull'*Economia associativa*.

Le trasformazioni della società contemporanea attengono anche al diverso ruolo che il 'capitale' come fattore di produzione sta assumendo nella combinazione dei fattori produttivi.

Nella società industriale il fattore determinante dello sviluppo sociale era ed è l'accumulazione di capitale, non la disponibilità di lavoro. Le nuove tecnologie esigevano e condizionavano totalmente l'occupazione di lavoro, rendendo il capitale il fattore determinante dello sviluppo nella combinazione di fattori su cui si è basata la stessa nascita della economia politica come scienza.

Lo sviluppo nella società industriale non poteva e – ove perdura e sopravvive non può - che essere 'capitalistico'. La società industriale e la produzione di massa che profondi benefici ha recato alla quantità, ed anche qualità, dei consumi di massa, non poteva e non può che consistere nel suo intreccio (causa/effetto) con il 'sistema 'capitalistico', E la sua dinamica non poteva e non può che tendere verso la accumulazione e la concentrazione di capitale.

Ma nella società post-industriale, - e con la tecnologia che la sostiene, cioè la tecnologia dell'informazione, - si realizzano quelle nuove 'forze materiali' della società, in cui il capitale non è più il fattore determinante dello sviluppo (e del benessere sociale).

Le nuove 'forze materiali' della società (Marx) sono forze... immateriali, sono le forze della conoscenza, della intelligenza, della capacità inventiva ed operativa. Se sono ancora e nuovamente 'forze di lavoro', non hanno però niente a che vedere con quelle del lavoro né pre-industriale (cui tuttavia si ricongiungono per certi aspetti) né di quello industriale, ma sono forze di lavoro molto professionalizzato, che si possono esprimere in forme nuove di associazionismo professionale e culturale, e non di un sindacalismo di massa.

In più, va notato, sono soprattutto forze di lavoro sempre meno motivate dal guadagno.

Il capitale diventa un fattore non decisivo nella combinazione dei fattori produttivi. Infatti il capitale è oggi abbondante, e ha bisogno di combinarsi con imprese che trovino il fattore decisivo del loro sviluppo nelle qualità della dirigenza e nell'innovazione creativa, non motivata dal lucro e dal profitto. Il capitale si orienta ad una sua sempre fluidità 'metafisica', un puro giuoco di meccanismi finanziari a scala mondiale, che servono solo ad assicurare una liquidità di sicurezza alle persone che non ne hanno più bisogno essenziale, né i 'capitalisti né i risparmiatori (che si sono oggi generalizzati in quasi tutti i cittadini del mondo avanzato), per assicurare il progresso dei loro affari. Insomma non è più il capitale che produce capitale nel processo pluri descritto di riproduzione, come avvenuto e avviene dove persiste nella società industriale, ma è l'abilità tecnico-professionale, la capacità e l'intelligenza umana che producono il capitale e il benessere materiale e spirituale della società.

Se la società industriale ha segnato una progressiva *mercattizzazione* delle transazioni interindividuali (cioè di compra-vendita solo di mercato) la società post-industriale ci sta offrendo un processo nuovo di *de-mercattizzazione* (cioè di fuoriuscita dallo scambio mercantile e monetario) di tali transazioni, che è ancora tutto da studiare e da valutare, a cominciare dal significato dello strumento contabile del Pil, che è oggi tanto usato quanto più obsoleto.

Nella *società industriale*, l'occupazione dominante ha teso a modellarsi sulle forme e le condizioni di una organizzazione di fabbrica. Nella *società post-industriale*, al contrario, il lavoro indipendente incomincia a riemergere nuovamente, dopo la sua tendenziale dissoluzione, sia pure sotto diverse forme.

Così, il "mercato del lavoro" non diviene il modello tendenzialmente dominante ed egemonico nella società industriale.

Innanzitutto si accentua e si generalizza il movimento verso la "professionalizzazione del lavoro", già annunciata verso l'ultima fase della industrializzazione, quella della automazione. Anche nello stesso settore industriale, infatti, al primo sviluppo della meccanizzazione, che per lungo tempo costituì un fattore di degradazione delle qualificazioni, è succeduto l'ultimo sviluppo della automazione, in cui si è recuperata, sotto forma di *nuove professioni* inerenti al controllo dell'intero processo, la qualificazione del lavoro.

2. L'economia associativa e lo sviluppo della professionalizzazione

2.1 La professionalizzazione

Guardiamo un po' meglio al fenomeno della professionalizzazione.

Nella *società post-industriale* il movimento verso una più estesa professionalizzazione dilaga con il dilagare delle stesse attività extra-industriali e dei servizi (non suscettibili di quantificazione dell'*output*) la maggior parte delle quali fondate su *prestazioni individuali* di tipo professionale.

E nelle stesse attività industriali, mentre nella società industriale si tende ad assorbire i servizi all'interno delle unità produttive (le grandi società si attrezzano al loro proprio interno di imponenti servizi di commercializzazione, del personale, legali, di consulenza tecnica, e così via) assumendo professionisti come dipendenti, nella società post-industriale si inverte la tendenza, e riprende l'abitudine di valersi a risorse 'esterne (*outsourcing*), a servizi e prestazioni "esterne", e si opera un generale "decentramento" delle operazioni, anche di molte grandi società operative.

Anche nelle motivazioni succede una importante trasformazione. Nella *società industriale*, se il progresso è garantito dall'incremento di produttività, questa è a sua volta ricercata sulla base di un interesse "accrescitivo" al guadagno. Non è per caso che accumulazione capitalistica e società industriale siano stati fenomeni interattivi e fortemente integrati. E non è un caso che il profitto imprenditoriale sia stato considerato la motivazione di base dell'attività produttiva nella società capitalistica industriale; e che quando, per diverse ragioni, è decaduta, con difficoltà si sono trovate delle motivazioni sostitutive, pur mantenendo il tasso di produttività l'indicatore di base di successo.

L'imprenditore schumpeteriano è l'eroe standard della società industriale, motivato dal profitto, e che ricerca nell'innovazione del prodotto o del processo produttivo quel saggio di incremento della produttività da cui dipende anche il suo saggio di profitto (e dalle prospettive del quale dipende anche il saggio di investimento). La dipendenza profitti-investimenti, discussa in sede teorica, nella

società industriale è tuttavia largamente evidente.

Nella *società post-industriale*, l'assenza di incremento di produttività reale rende assai problematica la presenza e la efficacia della motivazione del profitto come “motore” delle attività e dell'investimento. L'aspettativa di profitto non avrebbe più di che alimentarsi. Altre diverse motivazioni subentrano: per es. quella del riconoscimento sociale e professionale, nella grande gamma di attività - fortemente personalizzate - che caratterizzano i settori terziari.

Al management dei “grandi affari” (*big business*) subentrano il *self-management* dei piccoli affari (*small business*). L'innovazione tecnologica non è più così esclusivamente orientata all'incremento di produttività, ma al miglioramento della qualità del servizio e delle condizioni soggettive di prestazione del servizio: è più rivolta al beneficio del consumatore e dell'operatore che non dell'imprenditore.

Lo sviluppo della professionalizzazione in ogni campo dei nuovi consumi e delle nuove attività ha inoltre prodotto una trasformazione in molti rapporti di lavoro. Infatti, sta espandendosi un'area di consumi e di produzione di tipo associativo, composta da piccole comunità, di iniziative “locali” e di “prossimità”, di cui sta crescendo l'influenza sull'insieme dell'economia.⁵ In questa area associativa, la solidarietà e lo spirito di servizio stanno superando i propositi di guadagno, e lo scambio avviene talora “in natura” o per baratto, e talora con forme monetarie *sui generis*. Questa area costituisce – nei sistemi economici avanzati – un settore “indipendente”, una economia per la quale sarei indotto a proporre il nome di “economia associativa”, una economia motivata essenzialmente da intenzioni diverse dal profitto.

Insomma, queste attività “indipendenti”, “non-profit”, “associative” allargano il loro peso e la loro influenza sull'intero meccanismo economico. E questo fatto è destinato a rendere obsoleti molte assunzioni e teoremi della teoria economica dominante.

2.2 Un cambiamento essenziale nella offerta e nella disponibilità di lavoro.

Queste attività, con le nuove motivazioni dell'offerta di lavoro, producono dei mutamenti che gli economisti, intrappolati nei loro paradigmi interpretativi, stentano a riconoscere.

Mi affido a Robert W.Fogel (premio Nobel dell'economia per il 1993)⁶ quando raccomanda una netta divisione, nelle analisi futuribili del mercato del lavoro, fra il “lavoro per guadagno” (*earnwork*) e il “lavoro volontario” (*volwork*). Dopo alcuni approfonditi calcoli sulla evoluzione dell'uno e dell'altro tipo di lavoro, egli già osservava nel 2000 che negli Stati Uniti nel 1980 (per uno stesso soggetto: il capo famiglia maschio adulto) le ore di *lavoro per guadagno*

⁵ Anche in questo caso c'è una letteratura vastissima. Selezionerei tre lavori: C.C.Williams & Jan Windebank, *Informal Employment in the Advanced Economies: implications for work and welfare*, [Routledge, London, 1998] e Claus Offe & R.G.Heinze, *Beyond Employment: Time, Work and the informal economy*, [Polity, Cambridge, 1992].

⁶ R.W.Fogel, *The Fourth Great Awakening and the Future of Egalitarianism*, [Chicago, Ill.: University of Chicago Press 2000] (pag. 183, 189, 192-95).

erano dell' 81% delle ore a disposizione ("*discretionary hours*") nel corso di un intero anno di vita; e che quelle di *lavoro volontario* erano di conseguenza il 19%. Mentre nel 1995 (quindici anni dopo) le ore di lavoro per guadagno sono scese al 62% (e quelle del *lavoro volontario* salite al 38%)! Già quindici anni fa si viveva negli Stati Uniti con circa il 40% delle ore *lavorate per lavoro volontario*. E più che ragionevole ritenere (non ho fonti precise in proposito) che oggi il lavoro volontario sia enormemente cresciuto rispetto a quello per guadagno.

Ma ancora più stupefacente è la proiezione che lo stesso Fogel faceva nel 2000 di questo trend, in base alla quale secondo lui nel 2040 (sempre negli Stati Uniti) il lavoro per guadagno scenderebbe al 23%, mentre quello volontario salirebbe al 77% ,occupando circa i 4/5 del tempo disponibile (sempre dello stesso soggetto: capo famiglia maschio adulto).

In altri termini, il lavoro per guadagno tenderebbe a scomparire e ci si avvierebbe ad una situazione in cui il lavoro volontario tende a prevalere.

Quale sarà il comportamento dell'offerta di lavoro in questa situazione? Probabilmente quello di rispondere solo ad una domanda che corrisponde alle aspirazioni di attività dei lavoratori (si potranno ancora chiamare così?) in cui l'offerta di lavoro volontario prevarrà.

Probabilmente sarà sempre meno una domanda for profit, di fronte alla quale anche il lavoro non ubbidirà più alla motivazione for profit, del guadagno, ma ad una motivazione non-profit e volontaria.

Come si "distribuirà", la offerta tradizionale di lavoro se aggiungiamo alla tradizionale divisione del lavoro (per classi, per sesso, per settori di attività, per paesi e regioni e oggi anche "globale") anche la divisione del lavoro fra *earnwork* e *volwork*?

Naturalmente vi sarà ancora un "esercito di riserva": non più quello dei disoccupati (come nel modello tradizionale, che non ha funzionato molto, degli effetti della concentrazione capitalista); ma quello dei paesi che ancora non hanno ancora beneficiato di una piena industrializzazione (per esempio tutti i paesi in transizione o in via di sviluppo).

E' in questo senso che ho formulato l'ipotesi di uno sviluppo di una economia "post-capitalistica", una economia fondata su prestazioni non-profit, e su finalità o motivazioni non legate al guadagno, a cominciare dal guadagno della prestazione del lavoro, ma anche dalle motivazioni delle imprese, che diventeranno sempre di più imprese e organizzazioni non profit.

Diamo un ulteriore sguardo alla funzionalità di questo tipo di economia nel contesto delle sfide contemporanee alla sicurezza, dei rapporti tradizionali di produzione, della crisi del Welfare State e dei nuovi bisogni di visione programmatica delle gestioni pubbliche.

Nell'economia non-profit, che non esclude l'interesse anche "individuale" dei suoi operatori nelle loro personali motivazioni, l'interesse sociale, la "socialità", vengono esaltati. Il suo carattere più innovativo e distintivo è nella sua espansione nel campo della *cultura*, dell'*arte*, della *ricerca scientifica*, della *difesa della natura*, della *politica*, e della *governabilità*.. La sua presenza ugualmente importante nel campo dell'iniziativa caritatevole o di solidarietà sociale è stata forte nella storia anche prima che si sviluppasse con la società capitalista

l'interesse personale al profitto e alla mercatizzazione; e quindi non fa cogliere a pieno la sua novità storica e non ne mette in rilievo il suo contenuto di modernizzazione come alternativa alla economia fondata sul mercato e sul profitto.

Possiamo domandarci: il preconizzato sviluppo della economia non-profit, e il crescere nel mondo delle organizzazioni non-profit rispetto a quelle for profit, producono maggiore o minore sicurezza rispetto alla società industriale in declino?

E' un vecchio dilemma: maggiori opportunità e minore sicurezza oppure minori opportunità e maggiore sicurezza?

Mi sembra che in parte la storia recente abbia già risposto; e che in parte sia anche un dilemma ozioso. I rapporti fra società di mercato (capitaliste) e società pre-capitaliste è evidente hanno mostrato che - storicamente e dinamicamente e a parità di fattori soggettivi e psicologici, sempre imponderabili - *opportunità e sicurezza* alla lunga non sono contraddittorie. Anche la più recente storia dei paesi detti "comunisti" ha dato una risposta alla questione.

Le società più protette, con più elevata copertura di protezione sono anche quelle che si sono mantenute più *flessibili* sia rispetto allo sviluppo tecnologico e alle tendenze occupazionali. Il dilemma è anche ozioso, perché le "forze produttive materiali" hanno comunque la loro evoluzione, si sottraggono ad ogni influenza, e tanto vale favorirle e farle correre, sia pure con opportuni e non pesanti "ammortizzatori" sociali (che amerei di più chiamare *politiche di controllo, di prevenzione e di programmazione* degli effetti); mentre le controazioni conservatrici tendenti a irrigidire e ingessare il mercato del lavoro vengono puntualmente a naufragare senza duraturi effetti protettivi.

D'altra parte i paesi "ricchi" dell'occidente sono anche quelli in cui si è sviluppato più estesamente l'intervento protettivo. Ciò significa che l'estensione massima della protezione non ha danneggiato, ma anzi favorito, lo sviluppo delle opportunità. L'estensione forte delle attività pubbliche non ha costituito un freno, ma un acceleratore dello sviluppo. E questa è una risposta storica ormai chiara per tutti coloro che hanno predicato da due secoli a questa parte i danni dell'intervento pubblico nell'economia (e che continuano ancora a predicarlo), smentiti da ogni lezione della storia.

L'economia non profit, che dovrebbe rappresentare una socializzazione spontanea delle attività, e non una forzatura sociale, costituisce di per sé un fattore, e nello stesso tempo un prodotto, della ricerca per una maggiore "sicurezza". Essa si accompagna infatti ad una maggiore "desiderabilità di risultati", in settori di attività che si dimostrano "socialmente utili", altrimenti non nascerebbe neppure. Ecco perché dovrebbe pertanto essere al riparo dall'insicurezza delle variazioni di interesse nei mercati e nell'innovazione tecnologica. Ed ecco perché dovrebbe essere tenuta anche al riparo di interventi pubblici artificiali, non spontanei, e di dubbia utilità.

Tuttavia, e a maggior ragione, anche il sistema delle imprese *for profit*, senza eccezioni, dovrebbe essere tenuto al riparo da interventi protettivi. Proteggere l'occupazione con sussidi, diretti o indiretti, a produzioni obsolete e in crisi e con impieghi di risorse di cui il "mercato" non dimostra l'utilità per i consumatori e il

pubblico, significa proteggere lo spreco e non l' utilità sociale del lavoro. Meglio il riposo, oppure – meglio ancora - il lavoro volontario (*volwork*).

2.3 Un reddito di cittadinanza?

La maggiore flessibilità nella creazione di opportunità di lavoro, eliminando sprechi “istituzionali” notevoli, potrebbe dar luogo peraltro alla istituzione di un “reddito di cittadinanza” (o *basic income*). Con esso aumenterebbe certamente la sicurezza economica, senza implicare *spreco sociale di lavoro* in tutti i campi in cui né il sistema privato né quello pubblico hanno la capacità di garantire la utilità sociale dello stesso. Si dovrebbe evitare l'ipocrisia sociale di inventare degli impieghi di lavoro e degli aiuti alle imprese *for profit* (più o meno forzato e artificiale) per produzioni e attività di cui non si misura l'utilità e la preferenza da parte del pubblico, solo in nome di una difesa dell'occupazione, che non sarebbe invece altro che difesa di un reddito.

In questi casi, allora, ritengo che sarebbe assai più logica e sensata – e matura nel nostro sistema economico - l'introduzione di tale *reddito minimo per tutti* (peraltro già praticato sotto altri titoli per molte categorie di cittadini, anziani, studenti, casalinghe, etc.); si tratta solo di metterne a punto le forme di erogazione (e qualche requisito connesso) e il modo in cui definire la sua compatibilità con le altre forme di “reddito” personale (da lavoro o da capitale) pre-dominanti.

Per passare da un *welfare state* ad una *welfare society*, occorre prima di tutto essere convinti che non tutto può venire dalla Stato, ma molto può venire dalla società. Ci siamo inoltrati in uno Stato tuttotfare. C'è chi dice che siamo forse andati troppo oltre. C'è chi dice che non si è fatto abbastanza e bene. Ma si è tutti abbastanza d'accordo che qualcosa deve essere fatto, soprattutto nel ricuperare efficienza ed efficacia rispetto agli obiettivi; e risparmio complessivo sulle risorse disponibili del governo.

Ma gli obiettivi, ci sono?

E chiaro che la gente di buon senso non parla di obiettivi in generale, quelli che affastellati insieme significa voler tutto, e tutto insieme! E spesso voler anche obiettivi che formulati ciascuno per se, non ci si accorge che alcuni sono contraddittori con altri. Occorrono degli obiettivi coerenti e compatibili con le risorse, con adeguate scale di priorità. e per di più negoziati con la varie forze politiche e sociali interessati.

2.4 La governabilità presuppone migliore conoscenza.

Su questo punto, essenziale per assicurare la governabilità, siamo ancora a zero. Siamo incredibilmente incapaci di introdurre nella gestione dei governi dei sistemi di *programmazione strategica*. Questi sistemi - che hanno dei percorsi standard obbligati - sono da tempo individuati sul piano scientifico, ma terribilmente ostici ai politici (transeunti) e soprattutto ai dirigenti pubblici.

Da tempo governi e sindacati hanno introdotte procedure di decisione complesse, tavole di negoziazione, una varietà di scelte politiche concertate, *ma*

ancora si prendono decisioni senza nessuna consapevolezza dei risultati che si ottengono, o si presume con una certa attendibilità che si otterranno, a fronte di un euro (o qualsiasi altra unità di moneta), in un settore o in un altro di attività pubblica, e specialmente nel campo della politica sociale. Il rapporto fra obiettivi, misuratori di risultato, e bilancio di programma, è largamente assente

Bisogna pur dire però che il primo paese ad introdurre con la legge "GPRA" del 1993, la programmazione strategica a livello federale sono stati gli Stati Uniti e già se ne misurano i risultati: La Francia li sta seguendo da poco tempo ma ancora è difficile conoscerne i risultati. Molti altri – fra cui l'Italia – hanno cercato di introdurre la programmazione strategica, in modi episodici e in via di dichiarazioni legislative, cui non han fatto alcun seguito operativo.

Ovunque si parla oggi di 'governabilità' (*governance*).⁷ Significa, sostanzialmente, e senza retoriche, creare situazioni di cooperazione fra i governi e la cosiddetta società civile, affinché gli interessi collettivi e le decisioni espresse in qualche modo dai governi, abbiano la capacità di essere realizzati dagli apparati dell'amministrazione pubblica ma anche con la cooperazione degli enti privati interessati, in forme di maggiore trasparenza dei vantaggi e degli svantaggi e dei risultati che si ottengono.

Ma l'elemento 'conoscenza' e 'misura' dei risultati è una condizione essenziale perché vi sia governabilità. Invece i governi continuano a decidere *al buio* quanto agli effettivi risultati del loro operato. Senza l'introduzione della *programmazione strategica* in tutti i servizi del governo, (per esempio nel campo sociale: salute, politica sociale, scuola, ambiente, infrastrutture, etc.) non si può decidere con consapevolezza *se, perché, come, e fino a qual punto* è conveniente (per gli interessati e per il risparmio dello stato) coinvolgere nel welfare state anche il contributo privato degli interessati e la cooperazione di organizzazioni non profit.

La devoluzione al settore non-profit (o terzo settore) di attività del Welfare State (ed anche la contrattazione di forme di appalto a organizzazione for profit, per parte delle attività, se si dimostrano convenienti) passa necessariamente attraverso un dimostrabile miglioramento: a) nel controllo delle gestioni, b) nell'analisi dei costi, c) nell'autogoverno degli utenti, d) nella soddisfazione dei "clienti".

E solo procedure di programmazione strategica possono rendere ciò possibile.

Secondo il principio che lo Stato deve "programmare di più e gestire di meno", si può ottenere il ricercato passaggio dal Welfare State alla Welfare Society. Ma senza programmazione dello Stato questo non si realizzerà mai. Al contrario si avranno solo esperimenti e tentativi spinti più da una aspirazione ideologica che da una contabilità dei risultati. Per questo genere di approcci è più facile prevedere fallimenti piuttosto che successi.

Ovviamente la proporzione di quanto certi programmi dello Stato potranno essere devoluti al settore privato (for profit e non profit), e fin quanto il settore privato volontario potrà fare da solo, con o senza piccoli contributi di avviamento

⁷ Una lettura che stimola a parlar con più consapevolezza e meno superficialità di 'governance' è il libro di saggi raccolti da Jon Pierre, *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, [Oxford, Oxford University Press, 2000].

dello Stato, dipenderà caso per caso dalla natura del programma e dalle circostanze (per es. il grado di maturazione del settore privato, capacità umana etc.). Ma tutto questo potrà procedere solo da un processo avviato settore per settore di programmazione strategica ovvero (è la stessa cosa) da metodi di gestione basati sull'analisi dei risultati.

Ma per dare garanzia di spontaneità e di utilità “sociale” :

- a) sia al sistema delle *imprese for profit*, quando il “mercato”, celebrato *rivelatore* delle preferenze e bisogni individuali, rivela anche qualche “crisi” di preferenza (di fronte alla quale dovrebbero applicarsi gli stessi principi di “flessibilità” che si chiedono per la domanda di lavoro);
- b) sia al sistema delle imprese *non profit*, la cui crescita spontanea non troppo protetta e finanziata (o finanziata per le sole attività pubbliche la cui devoluzione si dimostri, conti alla mano, un buon affare per il governo pubblico), sarebbe già di per sé dimostrazione di utilità sociale, sebbene ancora non di “priorità sociale”;
- c) e infine al sistema delle stesse *organizzazioni pubbliche* (che sono, o almeno dovrebbero essere, ugualmente *nonprofit*) le quali sono anch'esse sottoposte ad una pressione politica e sociale notevole verso l'espansione della spesa, ma senza misurazione delle priorità e delle *performances*;

ebbene, si dovrebbe dare loro la possibilità di conoscere (ma anche di parteciparvi) ad un *processo di valutazione* a) degli *obiettivi sociali ed economici* preferibili; b) delle *risorse disponibili* per il conseguimento di tali obiettivi (quindi con piena consapevolezza dei *limiti* di tali risorse); c) dei livelli di *efficienza* (o produttività, o qualità di prestazione) che si potrebbero conseguire, come *strumenti* o *mezzi* di conseguimento di quegli obiettivi.

3. Un sindacato assolutamente nuovo

3.1 Qual è, e quale potrebbe essere, il ruolo dei sindacati in questa generale trasformazione socio-economica in corso?

Insieme alla crisi della società industriale ritengo che sia inevitabile che si determina anche una crisi del sindacato, almeno del sindacato come figlio della società industriale. Il sindacato si è infatti modellato sulla struttura della società capitalistica e industriale e sul tipo di “mercato del lavoro” da essa creato. Da un lato i datori di lavoro, dall'altro i lavoratori dipendenti. E soprattutto lavoratori dipendenti obbligati a seguire le caratteristiche di un lavoro de-personalizzato, più o meno “collettivo” e di massa.

Un lavoro che – abbiamo visto – o è scomparso o tende a scomparire nella società post-industriale.

Di conseguenza il sindacato, rappresentante di *quel* lavoro, sta scomparendo. Non è per caso che molti sindacati industriali stanno assottigliandosi e – come in Italia – ormai la maggioranza degli iscritti sono diventati... i pensionati. Ma anche quest'ultimo aspetto, per quanto scioccante, è del tutto coerente con la trasformazione socio-economica in corso che abbiamo descritto. L'estensione del

welfare state ha aumentato enormemente la protezione dei lavoratori *fuori* della loro età di lavoro, i lavoratori in pensione. E potrebbe aumentare la protezione di queeli che non entrano ancora nel ‘mercato’ del lavoro, e cioè i giovani, lavoratori potenziali. Pertanto è qui che si sono create le condizioni per una difesa dei loro interessi, e quindi di una crescita numerica del sindacalismo. Può essere che i sindacati non riescano a riflettere questa nuova esigenza rimanendo bloccati nelloro paradigma tiopico della ‘società industriale’?

La trasformazione socio-economica cui ci siamo costantemente riferiti, ha creato e sta creando posizioni nel lavoro del tutto nuove, sia nel campo del lavoro dipendente che nel campo del lavoro indipendente. Rispetto a queste nuove posizioni il sindacato in tutti i paesi fatica a farsene carico. Si pensa che l’aumento poderoso delle occupazioni nei servizi e il declino altrettanto spaventoso delle occupazioni industriali, non abbia cambiato il ruolo del sindacato: anziché sindacalizzare lavoratori dell’industria, si sindacalizzerà lavoratori dei servizi e lavoratori del pubblico impiego. Ma non è così semplice.

Dall’industria ai servizi, salvo in alcuni settori, è cambiata completamente – come abbiamo detto - la organizzazione produttiva, la posizione operativa, e quindi anche motivazionale, dei lavoratori, il ruolo del capitale rispetto al fattore umano, l’autonomia ed indipendenza nel lavoro, la sua professionalità, e molte altre cose (che hanno fatto parlare di una “fine del lavoro”, almeno nel senso che finora si è dato al termine).

In una parola è cambiato il tradizionale “mercato del lavoro”, quello che abbiamo conosciuto e vissuto con la società industriale: le ragioni per le quali si acquista il lavoro e quelle per le quali si vende il lavoro.

Sta crescendo – come si è visto – una coscienza nuova dello scambio sociale di lavoro, e diminuisce progressivamente il lavoro sia individuale che di impresa finalizzato solo al profitto economico.

L’area della economia associativa o non profit da area minoritaria nella società industriale tende a diventare area maggioritaria man mano che i servizi, per lo più personali, diventano i nuovi bisogni prioritari, e quindi gli oggetti di spesa più desiderati, man mano che i vecchi bisogni materiali tradizionali vengono soddisfatti con impiego e spesa sempre minore di lavoro grazie alle tecnologie, all’automazione, alla cibernetica e robotica, alla informatica, etc.

Salvo che in quei “servizi” che si sono altamente “tecnologizzati” e che dovrebbero essere assimilati e intesi come industrie, la società dei veri “servizi” è quella caratterizzata essenzialmente da attività in cui la produttività (in termini quantitativi) decresce o addirittura diventa zero, e dove invece si fa sempre più largo una valutazione *qualitativa* sia delle prestazioni che del benessere.

3.2 I nuovi compiti del sindacato

Di fronte alla realtà emergente il sindacato deve scegliere: o limitarsi a gestire i *vecchi* rapporti di lavoro, in tutte quelle aree (in declino) in cui persistono ancora le strutture di società industriale, ed è una scelta *conservativa* all’esterno e all’interno delle sue strutture: all’esterno, perché contribuisce a rallentare il

declino della società industriale, con operazioni di salvataggio di ampiezza e durata limitata, e all'interno soffocando le spinte verso una trasformazione e un allargamento dei suoi ruoli, secondo l'argomento che "il sindacato deve fare il suo mestiere", non si deve avventurare in nuovi campi, etc.

Oppure, pur difendendo o suggerendo con forte impegno soluzioni di "dolce" e non traumatico declino delle attività periture, aprirsi a nuove inevitabili esperienze di organizzazione del lavoro, quelle di una emergente economia "associativa" e di un mercato del lavoro del tutto professionalizzato, nella quale egli, per sua stessa tradizione e natura, non può rimanere assente (e talora perfino ostile e competitivo), rispetto alla declinante economia "capitalista"; e sarebbe la scelta "progressiva".

Quest'ultima scelta, da un certo punto di vista appare d'altronde quasi una scelta obbligata. Nel senso che se non fatta, una sindacalizzazione delle professioni e delle nuove forme di rapporti professionali (sia nell'economia for profit che nell'economia non profit, e infine nel pubblico impiego sempre più importante) avverrà comunque, ma fuori dalle tradizionali strutture sindacali. E nel senso che un declino dell'area dei rapporti di lavoro tradizionali ci sarà comunque e con essa il declino stesso del sindacato che è voluto rimanere attaccato solo ai suoi ruoli tradizionali.

Se vuole sopravvivere, e per di più assumere un ruolo attivo (come "levatrice" della società emergente dalla crisi del capitalismo) il sindacato deve pertanto *prepararsi* a gestire i nuovi rapporti di lavoro., non alla maniera vecchia, come se fossero i vecchi rapporti fra datori di lavoro e lavoratori; ma capire ed inventare nuove situazioni in cui il suo ruolo risponde non solo alla gestione del contratto di lavoro (che talora non interessa neppure più il lavoratore) ma alla formazione e alla organizzazione di forme cooperative di gestione. Insomma occuparsi del lavoratore non solo come controparte di un contratto di lavoro, ma come diretto gestore (o co-gestore)

- dei propri consumi (casa, costo della vita, servizi sanitari e educativi);
- dei propri risparmi (in quella porzione in cui agisce come un "piccolo capitalista" cioè gestore di capitali);
- dei servizi pubblici di cui è utente (a tutti i livelli in cui tali servizi si erogano)

Rispetto a questi nuovi ruoli del sindacato si è acceso ormai un dibattito molto intenso. Una delle obiezioni più specifiche fa riferimento alle capacità gestionali dei sindacati. Se i sindacati hanno sviluppato delle competenze relative alle loro particolari aree di attività contrattuale, ci si chiede, perché dovrebbero arrischiarsi in nuove e incerte iniziative? Non è meglio che ognuno si limiti a quello che sa fare?

Ci sono molti segnali che fanno sperare però in un ri-orientamento da parte dei sindacati su questa questione. Ma l'acquisizione di una nuova coscienza sindacale, per inerzia o ignavia, o per ignoranza, o per altro, è molto lenta, troppo lenta rispetto all'incalzare delle trasformazioni socio-economiche di cui abbiamo trattato.

I segni e le esperienze positive tuttavia non mancano.

Per esempio, tempo fa il maggiore sindacato tedesco, la IG Metall, ha svolto un'indagine rappresentativa tra i propri iscritti per verificare se questi desiderassero un ampliamento del ventaglio dei servizi offerti dal sindacato. Il risultato è stato che gran parte dei membri avrebbe gradito ricevere dal sindacato la possibilità di assicurazioni aggiuntive, consulenza legale, offerte nel campo della cultura, dell'informazione, del tempo libero e dei viaggi, e che era disposta a pagare per questi servizi aggiuntivi. Il sindacato deve sfruttare la propria capacità organizzativa per approfittare di queste nuove opportunità.

Ma il segnale più promettente è senza dubbio venuto dal Trade Union Congress britannico. In un documento votato da un recente Congresso sui criteri che dovrebbero guidare l'azione dei sindacati nei confronti del terzo settore:

- viene riconosciuta la notevole espansione del terzo sistema avvenuta negli ultimi anni, in conseguenza del mutamento economico e sociale;
- viene riconosciuto il suo ruolo nella soddisfazione di bisogni sociali emergenti e nella promozione della solidarietà sociale;
- viene riconosciuto il suo ruolo nella creazione di posti di lavoro;
- viene notato come il *welfare state* può servirsi dell'economia sociale per evolversi in una *welfare society*;
- si sottolinea che i sindacati devono svolgere un ruolo essenziale in questo processo, e che in questo possono ispirarsi alle loro tradizioni storiche;
- si chiamano i partners sociali europei, le organizzazioni dell'economia sociale e le istituzioni dell'Unione Europea a collaborare per approfondire la conoscenza del terzo sistema e tracciare i lineamenti di un'azione comune.

In breve, il documento del TUC fa proprie le raccomandazioni espresse da chi negli anni ha auspicato un più intenso rapporto tra il mondo sindacale e quello dell'economia associativa. Anzi un ruolo direttamente promozionale del sindacato per lo sviluppo dell'economia associativa rispetto a quella capitalistica. Così il terzo settore potrebbe beneficiare dell'enorme esperienza del movimento sindacale nel campo dell'organizzazione, della mobilitazione della gente e della promozione della solidarietà.

Per es., degli spunti interessanti vengono forniti dall'esperienza americana e inglese dei cosiddetti "LETs", cioè i *Local Exchange Trading systems*. Si tratta di reti informali, di dimensioni circoscritte, in cui beni e, soprattutto, servizi vengono scambiati tramite buoni (*vouchers*) validi all'interno della rete e secondo equivalenze diverse dai prezzi di mercato, con forti elementi di solidarietà. Queste iniziative di economia associativa e comunitaria, che si stanno diffondendo in diversi paesi europei, dovrebbero essere promosse e "sponsorizzate" dai sindacati, e beneficiare delle loro strutture e capacità organizzative.

L'organizzazione è la risorsa principale che i sindacati possono offrire al terzo sistema. La loro esperienza organizzativa è infatti un patrimonio accumulato nel corso di molti decenni, e dovrebbe essere messo a frutto in queste nuove aree di attività.

Inoltre il terzo sistema potrebbe trarre beneficio dal coinvolgimento dei sindacati anche in altro modo. Uno dei problemi più gravi delle organizzazioni nonprofit è certamente quello del finanziamento, e i sindacati potrebbero giocare un ruolo importante anche in questo campo.

Si tratta di adeguare l'idea dei fondi sindacali di investimento, che con fortuna alterna è stata fatta propria da numerosi sindacati europei, alle attuali esigenze sociali e in particolare a quella di garantire alle organizzazioni del terzo sistema mezzi sufficienti a svolgere le proprie funzioni di utilità collettiva e pubblica - specialmente se, come sarebbe auspicabile, i sindacati stessi, attraverso le loro organizzazioni locali, si incaricassero di fornire i servizi considerati meritevoli di promozione.

I sindacati potrebbero dichiararsi disponibili a devolvere una parte più o meno rilevante degli incrementi dei rinnovi salariali contrattuali a un "*Fondo sindacale per il terzo settore*", creato e gestito in completa autonomia dai sindacati stessi. E' inoltre concepibile che nel Fondo potrebbe confluire una parte delle somme che attualmente i lavoratori versano allo stato sotto forma di contributi sociali e imposte, a cui lo stato potrebbe "rinunciare" in cambio dell'impegno da parte dei sindacati ad assumersi la responsabilità di organizzare e finanziare i servizi a cui ora quelle somme sono destinate. Questo trasferimento negoziato di risorse e responsabilità avrebbe un effetto di "de-statalizzazione" dei servizi collettivi, con i conseguenti benefici in termini di efficienza e autonomia.

Appendice

Per maggiori approfondimenti i lavori di Franco Archibugi, attinenti alle tematiche trattate in questo contributo sono:

- *L'economia associativa, Sguardi oltre il Welfare State e nel Post-capitalismo*, Edizioni di Comunità/Einaudi, Torino 2002
- *Le molteplici crisi del sistema di protezione sociale: quali condizioni potrebbero promuovere la riforma del welfare state in una welfare society?* (Rapporto per il Forum Annuale del Consiglio di Europa, Strasburgo, 23-24 Ottobre 2003)
- *Teoria della pianificazione: dalla critica politologica alla ricostruzione metodologica*, Alinea: Firenze, 2003.
- *Le attività "non-di-mercato" e il futuro del Capitalismo* (Contributo presentato all'8° Congresso del BIEN (Basic Income European Network), Berlino, Università Humboldt, 5-8-Ottobre 2000.
- *Reinventare il Governo: una rivoluzione americana* in: "Lettera Internazionale, Numero 64, 2000
- (con Mathias Koenig-Archibugi) *L'arte dell'associazione: saggio su una prospettiva sindacale per il terzo settore*. Edizioni Lavoro, Roma 1998.
- *Il futuro dell'economia non profit* in "Lettera Internazionale": Numero 53, 1997.
- (con Mathias Koenig-Archibugi), *Terzo sistema e società post-capitalista* (Relazione per il seminario organizzato dai Parlamentari europei de "l'Ulivo" sul tema: *Le sfide della solidarietà: terzo sistema, occupazione, stato sociale*) Parlamento Europeo, Bruxelles, 5-6 dicembre 1996
- *Governo del futuro e concertazione sociale*, in "Il Bianco e il Rosso", Giugno 1993.