

Nuova domanda di rappresentanza e tutela: le sfide organizzative per il sindacato

Mauro Salvato

I cambiamenti dell'economia, del lavoro e della società inducono una nuova domanda di rappresentanza e tutela, rispetto alla quale il sindacato confederale appare in difficoltà a causa dei vincoli posti dalla sua struttura organizzativa (Zan, 1992). In questo saggio cercherò di evidenziare come per rispondere a questa nuova domanda sia necessario un nuovo modo di intendere la confederalità.

1. La rappresentanza del lavoro

1.1 Cambia l'organizzazione produttiva

I processi produttivi si scompongono e ricompongono in modo rapido e non lineare: da un lato l'esternalizzazione, la mobilità delle imprese sul territorio, l'internazionalizzazione; dall'altro lo sviluppo di grandi siti produttivi intersettoriali, distretti e filiere produttive, piattaforme logistiche, in cui coesistono molteplici contratti di lavoro. Nello stesso territorio, da un lato, ci sono imprese che si riposizionano sul mercato, si ristrutturano e assumono manodopera specializzata; dall'altro, imprese che chiudono perché non reggono la concorrenza internazionale, con la conseguente espulsione di lavoratori.

La rappresentanza collettiva nei luoghi di lavoro è costretta a ridefinirsi continuamente in funzione dei processi di scomposizione e ricomposizione delle unità produttive conseguenti a questi processi. Sono sempre più rare le situazioni di certezza dell'insediamento e di stabilità del sistema di relazioni sindacali. La complessità e la turbolenza del contesto richiedono sempre più

* Mauro Salvato è docente di Analisi delle politiche pubbliche presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università di Padova e studioso di organizzazione delle associazioni di rappresentanza degli interessi.

capacità di lettura dei cambiamenti trasversali, capacità di innovazione, integrazione e flessibilità organizzativa, in modo da riuscire a ricomporre la rappresentanza e la tutela in relazione alla nuova organizzazione produttiva e ai nuovi problemi da affrontare.

1.2 Cambiano i percorsi e le identità di lavoro

I percorsi di lavoro sono sempre più caratterizzati da discontinuità e assumono le più diverse forme contrattuali, sono costruiti in funzione dei vincoli del mercato del lavoro, ma anche delle esigenze individuali e familiari. L'identità lavorativa e il percorso professionale si definiscono sempre più a livello individuale, poiché il lavoro soddisfa non solo i bisogni primari ma anche il bisogno di autorealizzazione, stima e riconoscimento. L'identità collettiva si definisce sempre più in relazione alle competenze e ai valori professionali, sempre meno in relazione al settore merceologico, al contratto e al luogo di lavoro. Se il percorso professionale è sempre più il frutto di un progetto individuale, l'interesse collettivo è un'aggregazione funzionale e temporanea.

Questo vale soprattutto per i giovani che si confrontano con la precarietà, ma anche con le opportunità offerte dall'economia della conoscenza. D'altro canto, i processi di ristrutturazione e di innovazione rimettono in discussione profili e ruoli consolidati, costringendo anche i non più giovani a ridefinire la propria professionalità. La discontinuità dei percorsi lavorativi pone all'organizzazione sindacale la sfida di attrezzarsi per seguire il ciclo di vita professionale del lavoratore, cioè di essere in grado di seguirlo nel suo percorso personale, dal momento in cui si affaccia sul mercato del lavoro (forse anche prima, nella formazione professionale) fino al momento in cui va in pensione e nella terza età.

1.3 Le ricadute organizzative

Se questo è uno scenario realistico, la strutturazione organizzativa del sindacato per categorie merceologiche appare anacronistica. Fondamentalmente si pone un dilemma fra l'aggregazione temporanea dei lavoratori in un luogo di lavoro, spesso con contratti diversi, e l'organizzazione stabile della rappresentanza nei luoghi di lavoro a presidio di comparti contrattuali omogenei. Se la categoria è insediata nei luoghi di lavoro, a ogni cambiamento individuale di lavoro il sindacato perde il contatto con il lavoratore e deve ricostruirlo ogni volta. La flessibilità individuale del lavoro richiede flessibilità or-

ganizzativa del sindacato, che deve saper seguire nel tempo i singoli lavoratori e creare aggregazione laddove ve ne sono le condizioni.

La rigida divisione dei ruoli fra strutture di categoria e struttura confederale territoriale, per cui le strutture verticali di categoria si occupano della fabbrica e la struttura orizzontale si occupa del territorio (inteso come tutto ciò che sta fuori della fabbrica), non regge più. La fabbrica sta nel territorio e l'impresa va oltre i confini del territorio. Questo va visto non come circoscrizione chiusa all'interno di confini, ma come sistema di relazioni funzionali che travalicano i confini¹. La categoria territoriale ha una visuale e una possibilità di azione limitate rispetto ai fenomeni in atto. Bisogna essere presenti dove gli interessi si aggregano, ad esempio nelle filiere, e dove si prendono le decisioni, con i due momenti che spesso non coincidono.

La rappresentanza collettiva, che con lo sviluppo dell'industria fordista si è configurata per «luoghi fisici» e per «strutture verticali», deve riorganizzarsi per «processi trasversali» e per «sistemi di relazione» che sempre più travalicano la categoria e il territorio provinciale. La globalizzazione rimette in discussione il concetto di confine, organizzativo e territoriale, rende plurime e temporanee le identità e le appartenenze.

A questo proposito, va detto che gli accorpamenti fra categorie, soprattutto negli ultimi anni, non sempre hanno risposto a esigenze di ricomposizione della rappresentanza, quanto piuttosto a esigenze di razionalizzazione interna. In ogni caso, gli accorpamenti costituiscono ancora una volta una risposta in chiave strutturale alle continue innovazioni dei processi produttivi che non possono essere costrette all'interno di uno schema rigido e predefinito, per quanto ampia sia l'aggregazione. Sul versante del rapporto con la base associativa, gli accorpamenti devono misurarsi con la diversità dei modelli di relazioni sindacali, delle culture organizzative, degli assetti di potere propri di ciascuna categoria, con il risultato di dare origine a una giustapposizione più che a una vera e propria integrazione organizzativa².

¹ Vedi in proposito il saggio di Piero Bassetti, *Le città glocali*, in Messina, Salvato (a cura di) (2007), pp. 21-28.

² Questa tendenza si rileva chiaramente nelle categorie dell'agro-alimentare, dei trasporti, del pubblico impiego, della scuola, costituite parecchi anni orsono secondo il criterio della filiera o del comparto, ma anche nei più recenti accorpamenti fra chimici ed elettrici in Cgil, fra chimici e tessili in Cisl, nei quali è meno evidente il criterio di accorpamento, salvo il riferimento alle politiche dell'energia, nel primo caso.

A mio avviso, l'elaborazione di strategie integrate di rappresentanza e di forme di integrazione organizzativa a geometria variabile non può che essere compito del sistema confederale, a partire dal livello territoriale e a salire secondo il principio di sussidiarietà, in quanto solo in questo modo è possibile avere una visione sistemica delle dinamiche di trasformazione dei processi produttivi e delle loro ricadute sullo sviluppo del territorio³. L'interlocuzione, su questa base, con le istituzioni di governo e con le associazioni datoriali può consentire forme di regolazione dello sviluppo locale che attenuino l'impatto dei processi di ristrutturazione e aprire nuove opportunità occupazionali. A questo scopo serve una forte regia confederale della rappresentanza, altrimenti il sistema organizzativo non è in grado di comporsi e scomporsi in rapporto alle necessità, di investire sull'innovazione e sullo sviluppo.

2. La rappresentanza sociale

2.1 *La concertazione istituzionale*

I sindacati confederali sono venuti sempre più svolgendo un ruolo di rappresentanza sociale delle fasce deboli della popolazione verso le istituzioni di governo locale, regionale e nazionale, anche grazie alla presenza delle organizzazioni dei pensionati, capillarmente diffuse su tutto il territorio.

In questo caso il territorio viene visto come:

- luogo di vita e di relazioni, in cui si originano i bisogni e le risposte a essi;
- luogo della solidarietà, delle reti familiari e sociali, ambito di appartenenza;
- luogo di fruizione dei servizi alle persone erogati dagli enti pubblici e privati;
- luogo del governo delle politiche di sviluppo locale: economiche, territoriali, sociali, fiscali.

³ In tal senso, la riforma della contrattazione sarebbe sicuramente una condizione favorente, ma esula dal tema qui trattato.

Il ruolo di rappresentanza del sindacato in questo caso viene esercitato attraverso:

- l'analisi dei bisogni specifici dei cittadini residenti in un certo territorio;
- la costruzione di piattaforme territoriali unitarie, d'intesa fra le strutture confederali, le organizzazioni dei pensionati e, più raramente, le categorie del pubblico impiego;
- la concertazione con i governi locali, regionali, nazionale delle politiche fiscali e di welfare;
- la verifica dell'attuazione degli impegni e dell'efficacia degli interventi delle amministrazioni.

Il decentramento amministrativo attuato con le leggi Bassanini, il principio di sussidiarietà introdotto con la riforma del Titolo V della Costituzione e la prospettiva del federalismo fiscale hanno notevolmente valorizzato il ruolo negoziale confederale a livello regionale e locale.

2.2 La questione del mandato di rappresentanza

Questo sollecita una riflessione più generale sul ruolo del sindacato. Si pone, infatti, il problema del mandato di rappresentanza e della rappresentatività del sindacato nella concertazione istituzionale. Da un lato vi è chi ritiene non vi possa essere un mandato perché non esiste un contratto, dall'altro chi ritiene che il mandato provenga dagli associati e che la rappresentatività si misuri in relazione al numero degli stessi, nella logica dell'associazionismo. Ai primi va fatto notare che oltre la metà degli iscritti al sindacato non ha un contratto di riferimento, ma va comunque tutelata (i pensionati in quanto ex-lavoratori). Ai secondi va posto il problema di come si forma la volontà collettiva di rappresentanza di determinati interessi o bisogni e del fondamento democratico di questo processo⁴.

Al di là del nodo teorico – pur rilevante, ma non può essere dipanato in poche righe – la presenza e la forza organizzata del sindacato sul territorio è un dato di fatto indiscutibile, grazie alla presenza della categoria dei pensionati, che sempre più tende a configurarsi come attore negoziale, chiedendo e, spesso di fatto, ottenendo legittimazione da parte delle amministrazioni locali.

⁴ Questo è uno degli argomenti che induce numerosi amministratori locali a non legittimare le organizzazioni sindacali dei pensionati come interlocutori negoziali, ma semplicemente a vederli come forze sociali eventualmente da consultare.

2.3 *Le ricadute organizzative*

Sotto il profilo organizzativo, anche in questo caso vanno evidenziate alcune criticità. Nel presidio del territorio e nel rapporto con le istituzioni, le organizzazioni dei pensionati tendono, soprattutto nei piccoli Comuni, a supplire alle carenze della struttura confederale presentandosi di fatto come una struttura orizzontale; d'altro canto, statutariamente sono strutture verticali di categoria dotate di autonomia politica ed economica, e come tali si comportano nella dinamica organizzativa interna, difendendo gelosamente la propria autonomia e rimarcando il proprio contributo al sistema confederale. Quest'ambiguità crea un'incongruenza, in quanto chi ha la legittimità di struttura confederale spesso non ha risorse sufficienti per presidiare il territorio, mentre chi le ha non è formalmente legittimato a svolgere una funzione confederale. Anche questa è una conseguenza della rigidità della struttura categoriale, della forzatura di considerare i pensionati una categoria verticale. Questo crea difficoltà di governo dell'integrazione confederale⁵, che normalmente vengono superate mediante alleanze politiche e accordi economici fra la struttura confederale e quella dei pensionati. Dove questo non accade, si assiste a un indebolimento complessivo dell'azione confederale.

Un altro punto di debolezza è la scarsissima partecipazione delle categorie degli attivi alla concertazione territoriale, che percepiscono come un onere aggiuntivo e improprio rispetto alla propria funzione di rappresentanza nei luoghi di lavoro. Anche le categorie del pubblico impiego, pur interessate come parte contrattuale, partecipano solo in qualche caso ai momenti interni di concertazione preventiva con la confederazione e con i pensionati delle strategie e delle piattaforme, con la conseguenza che le diverse strutture sindacali spesso si presentano in ordine sparso al confronto con le amministrazioni.

A mio avviso, la concertazione istituzionale è una funzione che richiede un forte presidio confederale, in quanto oggi una larga parte delle conquiste economiche e sociali sono realizzabili più sul versante delle politiche fiscali e di welfare, che su quello dei contratti di lavoro. Com'è noto, le politiche locali hanno un impatto crescente sul potere di acquisto e sulla qualità della vita dei lavoratori e dei pensionati, e possono vanificare le conquiste economiche ottenute con i contratti.

⁵ Questo fenomeno è più marcato in Cisl, ma è presente anche in Cgil, data la configurazione strutturale dei pensionati come categoria.

3. Le tutele e i servizi individuali

A fronte dei cambiamenti del mondo del lavoro e della società, la domanda dei lavoratori e dei pensionati al sindacato tende a frammentarsi, fino a diventare sempre più domanda individuale di consulenza, assistenza e tutela sindacale (Salvato, 2001; 2002). Un numero crescente di lavoratori incontra il sindacato sul lato della tutela individuale: i lavoratori stagionali dell'agricoltura, i lavoratori dell'edilizia, dell'artigianato, dei piccoli esercizi commerciali, dei servizi; i giovani con contratti di lavoro interinale o di collaborazione, le badanti. Ma anche i lavoratori della scuola e del pubblico impiego, larga parte dei quali sono precari, in prevalenza si rivolgono al sindacato perché hanno un problema individuale da risolvere. La domanda di tutela viene rivolta ai delegati nei luoghi di lavoro, ma sempre più viene intercettata dalle sedi territoriali del sindacato, spesso per scelta del lavoratore di non far sapere al datore di lavoro di essersi rivolto al sindacato.

Gli Uffici Vertenze confederali, infatti, sono diventati dei veri e propri servizi di tutela sindacale individuale a 360 gradi, che affrontano le tematiche più svariate: dalle procedure concorsuali alla consulenza sui contratti individuali di collaborazione, dal recupero crediti ai contratti delle badanti, alla tutela dei soci delle cooperative e così via (Salvato, 2005). Ai patronati si rivolgono in prevalenza pensionandi e pensionati del settore privato, per la presentazione della domanda di pensione, mentre quelli del settore pubblico si rivolgono al sindacato in minor numero per consulenze e tutele sui trattamenti previdenziali, più di rado per l'assistenza, in quanto generalmente presentano la domanda di pensione all'amministrazione da cui dipendono. In generale, i pensionati fanno riferimento alle sedi territoriali diffuse capillarmente sul territorio per i più svariati adempimenti burocratici. Sempre ai patronati fanno riferimento i lavoratori per l'indennità di disoccupazione e per gli infortuni sul lavoro. Circa 10 milioni, fra lavoratori e pensionati, si rivolgono ai Caaf dei sindacati⁶ per dichiarazioni dei redditi, Ici, Isee, Red, successioni, consulenze fiscali, sostanzialmente per semplificarci la vita.

Lo sviluppo dei servizi sindacali ha due implicazioni rilevanti: il mutamento delle motivazioni all'adesione al sindacato, il ruolo di mediazione fiduciaria nei confronti delle pubbliche amministrazioni. La principale motivazione della sindacalizzazione non è più da tempo l'interesse o il bisogno

⁶ In questo dato è compreso anche il Caaf delle Acli.

collettivo, ma il problema e il bisogno individuale. È cambiato il rapporto fra individuale e collettivo: l'interesse collettivo è il punto di arrivo di un processo di costruzione sociale che parte dalle istanze individuali, che sta al sindacato saper cogliere, selezionare e organizzare in istanze collettive da rappresentare, previa valutazione di coerenza rispetto alla propria missione e ai propri valori. A questo proposito si pone l'interrogativo se è possibile costruire un'identità collettiva a partire dalle istanze individuali. La risposta sta nel ruolo di aggregazione sociale e di costruzione di senso collettivo, che le organizzazioni sindacali da sempre svolgono e debbono svolgere in modo nuovo rispetto ai cambiamenti sociali.

La seconda implicazione è che lo sviluppo dei servizi in larga parte è dovuto alla delega di funzioni da parte delle pubbliche amministrazioni. Questo comporta nel contempo rischi e opportunità. Il rischio principale è quello del conflitto d'interesse, per cui da un lato i servizi del sindacato hanno un ruolo di tutela di parte, dall'altro sono chiamati a svolgere funzioni pubbliche connotate da impersonalità e imparzialità⁷. Inoltre si potrebbe dire che, da un lato, il sindacato si batte per l'efficienza dello Stato e la semplificazione amministrativa, dall'altro, i servizi del sindacato rimediano all'inefficienza dello Stato e alla complicazione burocratica.

L'altro rischio che il sindacato corre è quello di appiattire la propria immagine su quella delle amministrazioni pubbliche, essendo spesso identificato dall'utenza non sindacalizzata come erogatore di servizi pubblici. Anche in questo caso tutto dipende dalla capacità del sindacato di aggiungere valore di servizio alla prestazione pubblica e di tenere distinte la funzione associativa da quella pubblica con un'efficace azione di comunicazione.

La principale opportunità legata allo svolgimento di funzioni pubbliche delegate deriva dal fatto che in questo modo il sindacato può entrare in contatto, soprattutto mediante i servizi fiscali e previdenziali, con una platea amplissima di utenti, molto più vasta di quella che potrebbe raggiungere solo

⁷ Può verificarsi il caso in cui un servizio sindacale apra un contenzioso con l'amministrazione con cui collabora (patronato), oppure che l'amministrazione si rivalga sull'utente per un errore commesso dall'intermediario (servizio fiscale). In entrambi i casi, comunque, sono state concordate con le amministrazioni procedure di gestione del contenzioso o forme di copertura assicurativa. Gli Uffici Vertenze sono meno toccati da questo problema, perché si caratterizzano per il ruolo di tutela di parte e funzionano da tramite con il ruolo di rappresentanza delle categorie.

con la propria offerta sindacale⁸, aumentando le opportunità di proselitismo e garantendo una maggiore certezza di risorse alle strutture del sindacato, in particolare a quelle confederali territoriali, ma anche maggiori rischi nel caso di una gestione economica non rigorosa.

3.1 Le ricadute organizzative

Lo sviluppo quantitativo e qualitativo delle strutture dei servizi, a partire dal 1993, ha portato a una riconfigurazione dei pesi e dei rapporti fra categorie e servizi all'interno dell'organizzazione, per cui non è più sostenibile la funzione «ancillare» dei servizi nei confronti delle categorie⁹. I servizi hanno affermato una loro peculiare logica di azione, centrata sulla qualità della prestazione, la misurabilità del prodotto, la razionalizzazione gestionale. D'altro canto, questo ha indotto talora un effetto di irrigidimento strutturale e di separatezza autoreferenziale dei servizi, lasciando in alcuni casi scoperte alcune aree di domanda rilevate dalle categorie, perché non convenienti dal punto di vista della gestione dei servizi. Il rischio è che i servizi smarriscano la missione associativa.

A mio avviso, va rivista la distinzione dei ruoli fra categorie e servizi, che allo stato attuale risulta essere troppo rigida. È riduttivo, infatti, affermare che le categorie hanno un ruolo di rappresentanza collettiva e i servizi un ruolo di tutela e servizio individuali, perché nella realtà le categorie svolgono anche (e in alcuni casi soprattutto¹⁰) una funzione di tutela individuale, e i servizi danno input (o possono farlo) per l'organizzazione di vertenze collettive, sulla base dell'analisi delle domande che segnalano un disagio o un bisogno diffuso. In altri termini, la differenziazione fra le funzioni di rappresentanza collettiva e di tutela individuale va

⁸ Ad esempio, le dichiarazioni dei redditi venivano fatte in modo artigianale dagli operatori sindacali anche prima del 1993, anno di costituzione dei Caaf, ma in quantità infinitamente minori e probabilmente anche con un minore grado di affidabilità. A onor del vero, però, va detto che i modelli delle dichiarazioni erano anche più semplici e soprattutto non erano informatizzati e processati telematicamente come oggi avviene.

⁹ Dalle ricerche fatte in alcune regioni del Nord, i servizi apportano circa il 40 per cento delle entrate del bilancio consolidato (cioè categorie comprese) e fanno circa il 35 per cento dei nuovi iscritti.

¹⁰ Ad esempio, le categorie del pubblico impiego e della scuola (ma anche l'edilizia e il commercio) fondano il loro rapporto con gli iscritti essenzialmente sulla tutela individuale e non sono disposte a delegare ad altri questa funzione, perché costituisce il loro principale strumento di proselitismo.

incrociata e non sovrapposta alla differenziazione fra le strutture di categoria e dei servizi.

Originariamente, soprattutto nella tradizione bracciantile, rappresentanza e tutela erano funzioni svolte dagli stessi rappresentanti sindacali. Le strutture di servizio sono state differenziate, in epoche successive per i diversi tipi di servizi, a seguito della necessità di disporre di competenze tecniche specifiche per dare risposte professionalmente qualificate alle domande individuali in materia contrattuale, previdenziale, fiscale, legale-civile. Questa differenziazione ha prodotto nel tempo rigidità organizzative, anche perché il più delle volte non è stata governata l'integrazione confederale fra rappresentanza e servizi e fra gli stessi servizi.

Oggi si tratta non tanto di tornare all'indifferenziazione delle strutture, improponibile dato il livello di specializzazione professionale richiesto, quanto alla circolarità fra le funzioni di servizio individuale e di rappresentanza collettiva. In altri termini, i servizi possono rilevare bisogni che possono essere rappresentati collettivamente per ottenere risposte contrattuali e normative, che successivamente potranno essere rese esigibili a livello individuale.

Questo è possibile se fra categorie e servizi si realizzano tutte le sinergie necessarie, facendo leva sull'interesse reciproco alla collaborazione e sulla base della regia confederale, come avviene già in molti casi, non escludendo diverse soluzioni organizzative, laddove vi sia l'interesse di alcune categorie a gestire in proprio alcuni servizi, o parte di essi, che contribuiscono a rinsaldare o a generare il rapporto associativo. In questo senso può essere utile introdurre la distinzione fra primo e secondo livello di servizio, in relazione alle competenze richieste e alla modalità di relazione con l'iscritto/utente, definendo di volta in volta «chi fa cosa» fra categorie e servizi, come già avviene in molti casi con le categorie degli attivi per le vertenze di lavoro e con i pensionati per le pratiche previdenziali e fiscali.

L'essenziale per gli iscritti è ricevere risposte qualificate ai loro problemi, non tanto la struttura che gliele fornisce. L'iscritto può porre la sua domanda in qualsiasi punto dell'organizzazione, sarà compito di quest'ultima «processarla» in modo tale da attivare le competenze necessarie per fornire la risposta richiesta, con competenza e nel più breve tempo possibile.

Per fare questo serve innanzitutto ricondurre a sistema i servizi, tentativo fatto in molte strutture sindacali territoriali ma, da quanto risulta dalle ricerche fatte, riuscito ancora in poche. Infatti, la diversità delle normative istitu-

tive dei diversi servizi, delle procedure operative e informatiche, dei sistemi di erogazione, delle forme di finanziamento, delle culture di servizio (Schein, 1995; Normann 1984) rendono molto problematica l'integrazione fra le strutture dei servizi, che non può che essere di carattere funzionale, data la loro diversità giuridica (enti non profit, società di capitali, associazioni¹¹). La costruzione del sistema dei servizi richiede l'implementazione di alcuni meccanismi di integrazione organizzativa, quali condivisione della procedura di accoglienza e dell'anagrafe degli utenti, momenti di formazione in comune e di analisi della domanda (anche con le categorie), utilizzo flessibile delle risorse umane e, soprattutto, condivisione di una cultura del servizio che ponga al centro l'iscritto.

4. Il rapporto associativo

Dalle indagini fatte emerge – come si diceva in precedenza – che la tutela e i servizi individuali sono diventati la motivazione prevalente di adesione al sindacato. Questo vuol dire che il principale movente dell'adesione è l'utilità attesa, il presupposto è la fiducia che il sindacato sappia dare risposta al proprio problema individuale. Spesso il fattore determinante che spinge ad aderire è la conoscenza di una persona di cui il lavoratore o il pensionato si fidano. La motivazione politica, in linea generale, è largamente minoritaria, anche se in alcuni ambiti mantiene una sua significatività (metalmecanici, sinistra sindacale). D'altro canto, la motivazione principale della revoca è data dall'insoddisfazione per i servizi, mentre fra i pensionati prevale la motivazione economica: il costo della tessera è una delle spese che si taglia per prima quando si è in difficoltà economica.

In questo senso diventa determinante il patto di scambio associativo fra l'offerta su cui l'iscritto, o il potenziale aderente, sa di poter contare in termini di rappresentanza, tutela, servizi, e la quota associativa che paga sommata alle tariffe dei servizi di cui fruisce. Alla base del patto sta la percezione di utilità e di equità da parte dell'iscritto e la capacità dell'orga-

¹¹ Gli uffici vertenziali e legali dipendono direttamente dalla struttura confederale territoriale, il servizio fiscale è gestito mediante una società controllata dalla stessa, il patronato è una struttura nazionale (diretta o indiretta), le associazioni collaterali sono strutture associative nazionali presenti a pelle di leopardo sul territorio, il più delle volte economicamente non autosufficienti e sostenute finanziariamente dalla struttura confederale.

nizzazione di corrispondere alla fiducia accordata. A questo proposito è utile marcare i vantaggi per gli iscritti, prevedendo incentivi selettivi rispetto ai non iscritti.

L'adesione utilitaristica non consente di dare per scontata l'appartenenza e richiede una verifica periodica del patto associativo (almeno annuale, al rinnovo della tessera), che faccia percepire all'iscritto l'interessamento dell'organizzazione e il legame con essa. La principale sfida per il sindacato consiste, infatti, nel trasformare l'adesione utilitaristica in un rapporto mutualistico basato sul rapporto di fiducia costruito nel tempo, che nel lungo periodo genera appartenenza. L'altra grande sfida consiste nel promuovere l'evoluzione dell'iscritto da un ruolo di destinatario passivo a un ruolo di partecipazione attiva alla vita dell'organizzazione.

4.1 La promozione associativa

Il turn-over fra gli iscritti è notevolmente aumentato negli ultimi anni per motivi oggettivi legati al cambiamento di lavoro¹², ma anche perché l'organizzazione non è attrezzata per seguire le persone quando cambiano lavoro o vanno in pensione. Questo si sta rivelando un forte limite, viste le dinamiche di frammentazione e di flessibilità del mercato del lavoro citate inizialmente.

Molte strutture sindacali, soprattutto laddove hanno una lunga tradizione di insediamento, tendono a dare per scontata l'adesione, si «accontentano» di raggiungere il 100 per cento degli iscritti dell'anno precedente, giustificano le perdite di iscritti con le crisi e le ristrutturazioni, che oramai costituiscono la regola in qualsiasi settore produttivo. In questo modo rischiano un lento declino, fatto non di crolli clamorosi, ma di uno stillicidio di iscritti che nel tempo non vengono rimpiazzati. Il problema è che il declino tende a essere considerato ineluttabile, perché si parte da un assunto di stabilità dell'insediamento, mentre la turbolenza ambientale oggi è un dato permanente e richiede un atteggiamento di promozione attiva. In altri termini, dovendo rimpiazzare un turn-over annuo molto elevato non ci si può permettere di aspettare che gli iscritti si facciano avanti spontaneamente, ma vanno ricercati attivamente.

¹² Nel settore del commercio il turn-over raggiunge e supera il 35 per cento annuo. Il problema si avverte meno laddove vi sia maggiore stabilità occupazionale (pubblico impiego) o un lento turn-over dovuto a cause naturali (pensionati).

A mio parere, la promozione associativa va organizzata innanzitutto a partire dalla conoscenza della base associativa, attuale e potenziale, mediante l'individuazione di segmenti omogenei per tipo di caratteristiche, interessi, esigenze, non solo di servizi ma anche di tutela e rappresentanza. L'obiettivo è elaborare proposte specifiche tagliate su condizioni specifiche, nel rispetto dell'equità. Laddove questo viene fatto il trend delle adesioni ricomincia a salire in modo significativo, come è stato dimostrato in alcune strutture.

A questo scopo è essenziale disporre di una banca dati completa e aggiornata degli iscritti, con informazioni non solamente anagrafiche, ma anche sulle caratteristiche e sulle preferenze dell'iscritto. Sotto questo profilo va detto che la situazione delle diverse strutture è molto diversificata: si va dai pensionati e dagli edili che solitamente hanno banche dati aggiornate, anche in virtù del supporto fornito dai rispettivi enti di riferimento (Inps e Cassa edile), a categorie che segnano solamente il nome dell'iscritto sulla tessera, senza alcun riferimento anagrafico.

Una grossa opportunità di sviluppo organizzativo è data dalle banche dati dei servizi, i cui utenti non sono iscritti in media al 50 per cento. Questo è un potenziale bacino da cui attingere per la promozione associativa. Viceversa, i servizi sono interessati ad attingere alle banche dati degli iscritti, fra i quali ve ne sono molti che non usufruiscono dei servizi associativi ma che potrebbero averne bisogno. Infine, i pensionati sono interessati a disporre dei nominativi degli iscritti che stanno per andare in pensione, che possono essere forniti dalle categorie degli attivi (se hanno le banche dati in ordine), ma anche questo avviene assai sporadicamente e quasi sempre in virtù di rapporti personali, non di azioni organizzative. In questo modo rischia di interrompersi la continuità associativa, che il più delle volte è garantita dal patronato, che propone l'adesione all'atto della presentazione della domanda di pensione (se l'iscritto decide di rivolgersi al patronato).

5. Il nodo strutturale

Le considerazioni fin qui svolte evidenziano che la criticità fondamentale è data dalla *rigidità* della struttura verticale articolata per categorie modellate sui comparti contrattuali e per servizi modellati sulle normative di riferimento, che non consente la scomposizione e la ricomposizione flessibile dell'organizzazione in relazione alla complessità e all'interconnessione dei pro-

blemi da affrontare. In entrambi i casi il criterio di differenziazione strutturale (Lawrence, Lorsch, 1967a) è di tipo normativo ed è legato alle funzioni svolte rispetto all'ambiente di riferimento specifico o *task environment* (Thompson, 1967). Nel tempo questo induce all'isomorfismo organizzativo (Meyer, Rowan, 1977), fenomeno per cui le singole unità di un'organizzazione tendono ad assumere la struttura e la cultura dell'interlocutore esterno, accentuando le differenze rispetto alle altre unità dell'organizzazione. Questo non significa che la struttura verticale non abbia più senso e debba essere archiviata, ma che la differenziazione delle strutture interne deve essere ricondotta alla sua natura funzionale ed essere bilanciata da meccanismi strutturali di integrazione confederale.

Storicamente le categorie degli attivi sono state costituite per svolgere una funzione di contrattazione in specifici settori merceologici. Prima degli anni sessanta non avevano l'attuale connotazione strutturale e costituivano un'articolazione funzionale della struttura confederale, per cui un operatore sindacale poteva seguire più categorie (come ancora oggi accade nelle strutture confederali territoriali più piccole). La categoria dei pensionati è sorta per tutelare i diritti dei pensionati, in quanto ex-lavoratori, e per dare continuità al rapporto associativo, offrendo opportunità di aggregazione sociale in una fase della vita che si è andata sempre più allungando. I servizi e le associazioni collaterali sono sorti in epoche diverse per dare risposta a determinati bisogni sociali sulla scorta di specifiche normative di riferimento (previdenza, infortuni, fisco, casa, consumo, volontariato, immigrazione) che richiedevano competenze specifiche in materia.

È noto che le strutture organizzative tendono a permanere nel tempo e a perdere il loro carattere strumentale rispetto allo scopo per cui sono state costituite, a divenire un valore in sé e a perseguire l'obiettivo della propria sopravvivenza (Selznick, 1949)¹³. Questo processo si verifica tanto più nelle organizzazioni di natura politica, quali sono le organizzazioni di rappresentanza degli interessi, che trovano la propria legittimazione nel con-

¹³ A questo proposito, Selznick parla di *istituzionalizzazione* dell'organizzazione, processo per cui una struttura, una volta che sia stata costituita, tenderà a perdere il carattere strumentale rispetto al fine per cui è stata creata, a diventare un valore in sé e a darsi nuovi fini, per l'effetto congiunto delle pressioni di attori esterni e interni che hanno interesse al suo mantenimento. Questo consente di capire perché sia abbastanza semplice istituire una nuova struttura, ma sia molto difficile estinguerla o accorparla, anche quando non si giustifichi più la sua esistenza sotto il profilo funzionale.

senso degli aderenti e il proprio sostentamento nelle quote associative da essi versate in base ad automatismi definiti.

Nell'organizzazione sindacale, le strutture di categoria rappresentano il principale canale del consenso e delle risorse su cui si basa il potere all'interno dell'organizzazione, che trae origine e legittimazione in primis dagli iscritti. Le strutture di categoria costituiscono dei sottosistemi politicamente sovrani ed economicamente autosufficienti (non sempre), configurando un sistema organizzativo a «connessione debole» (Orton, Weick, 1990). Questo dato strutturale rende problematico l'esercizio del ruolo di regia confederale, rallentando notevolmente il processo decisionale che richiede continue e complesse negoziazioni politiche ed economiche fra strutture per costruire il consenso fra gli *stakeholders* interni (portatori di interessi).

Sotto questo il profilo, le due maggiori organizzazioni sindacali italiane (Cgil e Cisl) appaiono in parte diverse. In base ai rispettivi statuti, in Cgil è preminente la struttura confederale, in Cisl è preminente la struttura verticale. Dalle analisi sul campo delle dinamiche di relazione fra le strutture, però, è emerso che anche in Cgil le categorie hanno acquisito un'autonomia e un potere non molto diverso da quello delle loro corrispondenti in Cisl, a seguito di *contingenze esterne e interne* (Lawrence, Lorsch, 1967b) come la struttura delle controparti e dei sindacati alleati-concorrenti, il riferimento ai diversi partiti della sinistra, per cui la struttura di fatto dei due maggiori sindacati in Italia è più simile di quanto si possa desumere dagli statuti.

Un discorso in parte diverso vale per le strutture dei servizi. Esse non sono strutture democratiche, nel senso che non hanno una base associativa, ma traggono origine e legittimazione dalla confederazione (a vari livelli, secondo il tipo di servizio) e sono ordinate gerarchicamente al loro interno. A livello territoriale, la struttura confederale dei due maggiori sindacati individua la sua principale leva di governo nel coordinamento dei servizi, che costituiscono un'importante fonte di visibilità, relazioni e risorse. D'altro canto, l'integrazione funzionale fra i diversi servizi è problematica, data la diversa natura giuridica e struttura organizzativa degli stessi. Ogni proposta di introduzione di funzioni trasversali (ad esempio, l'accoglienza o l'anagrafe degli utenti) deve misurarsi con questa diversità ed essere condivisa con strutture che hanno proprie specifiche missioni, procedure e culture di servizio.

In Cgil, la Camera del lavoro ha un punto di forza nel patronato Inca che dipende strutturalmente da essa e funzionalmente dal patronato nazionale (struttura indiretta), mentre ha maggiori difficoltà di integrazione

del servizio fiscale, che spesso è gestito in modo separato e vede una pluralità di Caaf in ambito nazionale. In Cisl, l'Unione sindacale territoriale ha il proprio punto di forza nelle società di servizi fiscali, coordinate funzionalmente da un unico Caf nazionale, mentre ha difficoltà a integrare nel sistema dei servizi il patronato Inas, struttura che dipende direttamente dal patronato nazionale.

6. Il governo delle risorse

Un altro indicatore fondamentale della logica di funzionamento organizzativo è dato dal governo delle risorse, ovvero i criteri di finanziamento delle strutture e la politica dei gruppi dirigenti. Le risorse finanziarie derivano essenzialmente dalle quote associative e dalle quote di servizio, dai finanziamenti e dalle tariffe dei servizi. Le quote associative e le quote di servizio entrano attraverso il canale categoriale e vengono ripartite secondo regole definite di canalizzazione. Buona parte delle risorse resta alle categorie, in carico alle quali sono posti i funzionari od operatori sindacali, che costituiscono il principale fattore di costo in organizzazioni fatte essenzialmente di persone.

L'ambito privilegiato da cui vengono reclutati i funzionari è dato dai delegati di categoria nei luoghi di lavoro, in base a un rapporto, molto variabile secondo la categoria, fra numero di iscritti e numero di funzionari. Ci sono categorie più «forti» che si possono permettere un certo numero di funzionari, anche a seguito della contrattazione di migliori condizioni di agibilità sindacale, e categorie più «deboli», anche per le difficoltà di sindacalizzazione di alcuni settori, che dispongono di pochi funzionari e, di conseguenza, difficilmente riescono a crescere (circolo vizioso). L'appartenenza categoriale dei funzionari costituisce, quindi, un elemento di squilibrio e di rigidità organizzativa, sul quale le strutture orizzontali hanno limitate possibilità di intervento perequativo. Le risorse dei servizi seguono percorsi diversi secondo i meccanismi di finanziamento di enti, società o associazioni, e sono sottoposte a vincoli di carattere normativo, ma generalmente sono controllate dalla struttura confederale e lasciano qualche margine in più alla redistribuzione fra i servizi, alcuni dei quali sono fonte di ricavi mentre altri sono completamente a costo.

Va rilevato che le strutture orizzontali della Cgil ricevono dalla canalizzazione una quota percentuale di risorse superiori a quelle della Cisl, quin-

di hanno maggiori margini di manovra nel fare politiche confederali, ma sempre più anche le Camere del lavoro si trovano in difficoltà nel fare investimenti su nuovi ambiti di sindacalizzazione o sull'attivazione di nuovi servizi.

La politica dei gruppi dirigenti è un'altra importante leva di governo confederale, che influisce sugli equilibri politici e condiziona i destini individuali, come tale è oggetto di complesse negoziazioni interne. Anche in questo si rilevano alcune significative differenze fra i due maggiori sindacati. In Cgil, la struttura orizzontale influenza maggiormente la formazione dei gruppi dirigenti delle categorie di quanto accada in Cisl. In Cgil, infatti, è più frequente che si abbiano carriere trasversali fra le categorie, mentre in Cisl il percorso di carriera dei dirigenti di categoria si sviluppa prevalentemente all'interno della categoria¹⁴. Una differenza rilevante riguarda, in particolare, il maggior controllo che la Cgil ha sulla formazione dei gruppi dirigenti dei pensionati, che costituiscono un alleato strategico della struttura confederale, in virtù dei loro iscritti, delle loro risorse e del loro presidio capillare del territorio¹⁵.

Un aspetto rilevante della politica dei quadri è la gestione del turn-over. Il sindacato è costituito in prevalenza da funzionari che sono usciti dalla produzione molto tempo fa e che difficilmente possono e vogliono rientrarvi. D'altro canto c'è bisogno di nuovi operatori motivati, rappresentativi dei cambiamenti del mondo del lavoro, con forte senso di appartenenza, orientati all'apprendimento di nuove competenze, disponibili a sperimentare nuovi ruoli. Se l'organizzazione non cresce, però, l'ingresso di nuovi quadri comporta necessariamente l'uscita di altri, altrimenti il rischio è che l'organizzazione invecchi con il suo personale e non sappia interpretare, anche soggettivamente, il cambiamento. Si rende necessario programmare l'ingresso di giovani quadri, percorsi trasversali, uscite concordate con gli interessati, offrendo loro opportunità diverse. Per questo la politica dei quadri non può essere prerogativa delle singole strutture, ma dovrebbe essere una politica confederale.

¹⁴ Questo dipende anche dalle categorie, alcune delle quali sono più «impermeabili» di altre.

¹⁵ Un elemento rilevante di differenziazione fra i due sindacati sta nella possibilità, data in Cgil, che i dirigenti dei pensionati possano essere attivi, mentre in Cisl devono essere pensionati.

7. Un nuova *governance* del sistema confederale

In conclusione, dal quadro delineato emerge che i nodi organizzativi fondamentali sono costituiti dalla rigidità delle strutture verticali e dei servizi, da una forte frammentazione delle risorse, dall'assenza di meccanismi strutturali di integrazione, che inducono a una negoziazione permanente fra tutte le strutture, con grande dispendio di energie e di tempo. Si evidenzia in sostanza un *deficit di confederalità* dell'organizzazione sindacale, ovvero una difficoltà a fare sistema e a introdurre flessibilità, per affrontare in modo efficace e tempestivo le sfide poste dai cambiamenti che hanno investito la rappresentanza del lavoro, la rappresentanza sociale, le tutele e i servizi individuali.

Questa situazione è la conseguenza di un impianto strutturale che nel tempo si è sempre più verticalizzato e settorializzato, in cui la confederalità è vista dalle categorie e dai servizi più come un prezzo da pagare che come un punto di forza del sistema organizzativo. Di conseguenza le politiche di innovazione, che i cambiamenti del contesto richiedono con urgenza, hanno costi organizzativi e di coordinamento molto elevati e incontrano resistenze nella struttura.

Il sistema confederale va pensato non come una struttura che si giustappone o si sovrappone alle altre, ma come un sistema funzionalmente interdependente, articolato in autonomie funzionali e territoriali, che preveda cogenti meccanismi di integrazione e poteri conseguenti. Le strutture verticali, quindi, vanno ripensate come *autonomie funzionali* specializzate nella contrattazione e nei servizi, nel quadro di un sistema confederale cui vengono demandate le funzioni di regolazione e le politiche organizzative e di gestione delle risorse, in modo da garantire maggiore flessibilità all'organizzazione.

In estrema sintesi, la *governance del sistema confederale* va ripensata secondo le seguenti linee guida:

- rafforzamento del ruolo di regia confederale, basato su leve di integrazione strutturale;
- responsabilizzazione dei dirigenti delle categorie nella *governance* del sistema confederale;
- riconduzione di categorie e servizi alla loro specificità funzionale, superando le rigidità strutturali;
- integrazione funzionale fra categorie e servizi e del sistema dei servizi, ponendo al centro l'iscritto;

- gestione confederale delle risorse umane e finanziarie, secondo criteri di equità e di sviluppo.

È una sfida importante, non più procrastinabile.

Bibliografia

- Lawrence P.R., Lorsch J.W. (1967a), *Differentiation and Integration in Complex Organization*, in *Administrative Science Quarterly*, 12, pp. 1-47.
- Lawrence P.R., Lorsch J.W. (1967b), *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press.
- Messina P., Salvato M. (a cura di) (2007), *Dalle città alle reti urbane*, Padova, Cleup.
- Meyer J., Rowan B. (1977), *Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony*, in *American Journal of Sociology*, 83, pp. 340-363 [trad. it. *Le organizzazioni istituzionalizzate: la struttura formale come mito e cerimonia*, in Gagliardi P. (a cura di) (1986), *Le imprese come culture*, Torino, Isedi, pp. 237-264].
- Normann R. (1984), *Service Management: Strategy and Leadership in Service Business*, New York, Wiley [trad. it. *La gestione strategica dei servizi*, Milano, Etas Libri, 1985].
- Orton J.D., Weick K.E. (1990), *Loosely Coupled Systems: a Reconceptualization*, in *Academy of Management Review*, 15, 2, pp. 203-223 [trad. it. *I sistemi organizzativi a connessione debole*, in *Sviluppo e Organizzazione*, 122, 1990].
- Schein E.H. (1995), *Verso una nuova consapevolezza della cultura organizzativa*, in Gagliardi P. (a cura di) (1986), *Le imprese come culture*, Torino, Isedi.
- Selznick P. (1949), *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press [trad. it. *Pianificazione regionale e partecipazione democratica. Il caso della Tennessee Valley Authority*, Milano, Franco Angeli, 1974].
- Thompson J.D. (1967), *Organization in Action*, New York, McGraw-Hill [trad. it. *L'azione organizzativa*, Torino, Isedi, 1990].
- Zan S. (1992), *Organizzazione e rappresentanza*, Roma, La Nuova Italia Scientifica.
- Zan S. (1988), *Logiche di azione organizzativa*, Bologna, Il Mulino.

Appendice – Ricerche sull'organizzazione del sindacato in Italia condotte dall'autore¹⁶

- Salvato M. (1993), *Gli assetti strutturali e comportamentali del patronato Inca-Cgil*, Rapporto di ricerca commissionato dall'Inca-Cgil nazionale, Roma.
- Salvato M. (1997), *I servizi della Cgil in Lombardia*, Rapporto di ricerca commissionato dalla Cgil Lombardia, Milano.
- Salvato M. (1999), *Il sistema di inquadramento del personale della Cgil in Lombardia*, Rapporto di ricerca commissionato dalla Cgil Lombardia, Milano.
- Salvato M. (1999), *I servizi del sindacato, ricerca sui servizi sindacali in Cisl: 1. L'organizzazione dei servizi nelle Ust; 2. Indagine sulla percezione della qualità dei servizi; 3. Il ruolo del regionale nei servizi; 4. Il rapporto fra categorie e servizi*, Rapporti di ricerca commissionati dalla Cisl nazionale, Conferenze dei servizi di Napoli (1996) e di Cagliari.
- Salvato M. (2001), *La responsabilità sociale del sindacato, con particolare riferimento ai servizi*, in Grandori A. (a cura di), *Responsabilità e trasparenza nelle organizzazioni sindacali*, Milano, Egea, pp. 121-157*.
- Salvato M. (2002a), *Trasformazioni istituzionali e dei sistemi di welfare: quali prospettive per i servizi sindacali*, in *Quaderni di ricerca Aroc*, Bologna, Edizioni Pendragon, n. 2, pp. 45-59*.
- Salvato M. (2002b), *Modelli organizzativi delle strutture territoriali della Cisl in Emilia Romagna*, Rapporto di ricerca commissionato dalla Cisl Emilia Romagna, Bologna.
- Salvato M. (2002c), *Indagine sui servizi della Cisl nel Veneto*, Rapporto di ricerca commissionato dalla Cisl Veneto, Venezia.
- Salvato M. (2005), *Gli Uffici Vertenze della Cisl*, Ricerca commissionata dalla Cisl nazionale, in *Quaderni di ricerca Aroc*, Bologna, Edizioni Pendragon, n. 1, pp. 73-81*.
- Salvato M. (2006), *L'organizzazione della Fnp-Cisl nel territorio*, Rapporto di analisi organizzativa commissionato dalla Fnp Cisl Veneto, Venezia.
- Salvato M. (2007), *Un sindacato che cresce in una società che cambia. Trasformazioni della rappresentanza e modello organizzativo della Cgil di Roma e Lazio (1997-2006)*, Rapporto di ricerca commissionato dalla Cgil di Roma e Lazio, Roma.
- Salvato M. (2008), *L'organizzazione dello Spi-Cgil nelle città metropolitane*, Rapporto di analisi organizzativa commissionato dallo Spi-Cgil nazionale, in corso di stesura.

¹⁶ Le pubblicazioni ufficiali sono contrassegnate dall'asterisco, le altre sono rapporti di ricerca riservati ai committenti.