

TENDENZE

Le strade convergenti di mutualismo e sindacalismo

*Sandro Antoniazzi**

Da qualche tempo si è ripreso a parlare di mutualismo. La causa più immediata e diretta è costituita dalla convinzione formatasi progressivamente nel corso dei decenni scorsi dell'opportunità di sviluppare fondi integrativi sanitari, così come in passato si era dato vita ai fondi integrativi pensionistici. Ma contrariamente ai fondi integrativi pensionistici, blindati in leggi e garanzie finanziarie, che in pratica hanno emarginato le organizzazioni sindacali, cui sono rimaste limitate funzioni promozionali e di parziale controllo, nel caso dei fondi integrativi sanitari, in mancanza di regolazione nazionale e anche di indirizzi sindacali, si è proceduto in modo molto libero dando vita a una varietà di fondi (aziendali, categoriali, territoriali). Successivi interventi di carattere fiscale, che hanno previsto esenzioni per le spese aziendali destinate alla sanità, hanno fortemente favorito il diffondersi delle esperienze (che costituiscono buona parte del welfare aziendale).

Ora che il «mutualismo» va diffondendosi è bene dedicarvi qualche riflessione per cogliere esigenze e problemi che si pongono, ma, più oltre, anche per delineare il posto e il ruolo che il mutualismo può assumere nel movimento sindacale. È mancata finora, ci sembra, una riflessione a tutto campo, sia politica sia di principio, sui rapporti sindacalismo - mutualismo, ed è mancata anche una basilare opera formativa (compito sempre essenziale del sindacato) per cui succede non di rado che si facciano accordi sindacali senza sapere che si tratta di mutualismo.

Il problema che emerge con forza è quello di valutare se accanto alla prospettiva rivendicazionista, che ha costituito in questo dopoguerra la via qua-

* Sandro Antoniazzi, a lungo dirigente sindacale della Cisl, attualmente svolge attività in associazioni sociali e attività culturali sui temi del lavoro e del sindacato.

Per un approfondimento si rinvia ad Antoniazzi S., Carcano M., Zaninelli S. (2016), *Mutualismo. Per un nuovo stato sociale*, Milano, Jaca Book.

si esclusiva battuta dal sindacato, non sia possibile e opportuno affiancare una seconda strada, quella mutualistica. Per addentrarci nei problemi è bene iniziare da un po' di storia, per richiamare che cosa è stato il mutualismo, i suoi passati rapporti col sindacato, la sua evoluzione sino ai nostri giorni, per poi affrontare i problemi attuali politici e di orientamento.

Che cosa sia il mutualismo lo possiamo leggere nel documento più antico, la «Legge per l'incoraggiamento e l'aiuto delle Società di mutuo soccorso» promulgata nel 1793 in Inghilterra che definisce la società mutua come «una società amicale costituita allo scopo di aumentare gradualmente, per mezzo di contribuzioni volontarie, il fondo per l'assistenza mutua e il mantenimento di tutti e di ciascun socio, nella vecchiaia, nella malattia e infermità, o per l'assistenza delle vedove e dei figli dei soci deceduti». La nostra legge sulle società operaie di mutuo soccorso (Soms o Sms), emanata cento anni dopo (1886), e tuttora in vigore con pochi cambiamenti, ricalca sostanzialmente il medesimo schema; l'articolo 1 afferma infatti che le Sms si propongono «di assicurare ai soci un sussidio nei casi di malattia, di impotenza al lavoro, o di vecchiaia; di venire in aiuto alle famiglie dei soci defunti». Si noti che il termine «operaie» è rimasto per tradizione, ma ha perso ormai ogni significato prescrittivo.

Dunque il mutualismo è un'attività volontaria (che richiede militanza attiva), di aiuto reciproco, che ha lo scopo di venire incontro alle esigenze dei lavoratori, e delle loro famiglie, quando questi non sono in grado di lavorare. Nelle mutue di categoria più tardi l'aiuto sarà esteso anche al tema della disoccupazione involontaria e ai licenziamenti. La parola «amicale» rimanda al fatto che nella più parte dei casi le Società di mutuo soccorso hanno un carattere locale e una dimensione modesta; si tratta dunque di una solidarietà molto concreta che si sviluppa tra persone che si conoscono e nutrono una fiducia reciproca.

In Italia le prime società mutue nascono in Piemonte, a seguito dello Statuto Albertino (1848) che consente legalmente agli operai questa forma di organizzazione, dopo tanti anni di divieto associativo a seguito dello scioglimento delle corporazioni. Le società sono rivolte ai lavoratori, che aderiscono abbastanza numerosi; ma sono spesso promosse e sempre dirette da rappresentanti delle classi elevate: nobili, professori, avvocati, notai. Sono infatti considerate dalla classe liberale, in modo paternalistico, come un'azione benefica verso la plebe, una forma di associazione attraverso cui educare, gradualmente e prudentemente, il popolo al risparmio, alla responsabilità,

alla coscienza e solidarietà civile. E la prima delle tensioni che attraverserà le Sms sarà proprio la spinta a liberarsi da questa protezione benevola dall'alto, per assumere progressivamente e definitivamente un carattere del tutto autonomo; l'autogoverno, l'autogestione diventano sempre di più un carattere proprio delle associazioni mutualistiche.

Una seconda profonda tensione che coinvolgerà le società di mutuo soccorso sarà la pressione a cui vengono sottoposte perché assumano una coloritura o una qualche forma di collateralismo politico, dapprima da parte dei mazziniani in funzione patriottica, ma successivamente e con maggior impeto dalle crescenti forze del movimento operaio sindacale e politico, di orientamento socialista.

Qui si apre il problema che ha segnato la storia del mutualismo in tutti i paesi e che riguarda i rapporti tra mutualismo e sindacalismo. Quando il movimento sindacale dovrà lottare duramente per conquistare salari decenti, diritti essenziali, possibilità di presenza in fabbrica si renderanno necessarie altre forme di organizzazione e le società di mutuo soccorso appariranno inadeguate. A volte si cerca di adattarle alle nuove esigenze, altre volte si trovano soluzioni di compromesso e di mescolanza (si formano Società di mutuo soccorso e miglioramento, Leghe di mutuo soccorso e di difesa, Società di miglioramento e di resistenza), altre società mutue rimangono autonome e separate.

È in quel frangente che le strade del mutualismo e del sindacalismo si separano.

Il movimento operaio si svilupperà non sul ceppo del mutualismo, ma su quello delle associazioni di lotta, con le grandi organizzazioni sindacali e partitiche di massa, lasciando ai margini le società di mutuo soccorso.

Esse conosceranno un'ulteriore riduzione a causa della graduale affermazione della legislazione sociale che viene man mano a coprire quei bisogni, cui rispondeva l'attività delle mutue. Ma sarà soprattutto il fascismo a colpire le società di mutuo soccorso, perché considerate come possibili focolai di opposizione al regime; la nascita poi della «mutua» generale, l'Inam (1938), giustificherà la chiusura di molte delle società sopravvissute (nel dopoguerra resistono alcune mutue aziendali, soprattutto in grandi aziende, sino alla riforma sanitaria del 1978, e inoltre mutue locali che svolgono attività sociali, non sanitarie).

Per riassumere, due sono i problemi che storicamente hanno fortemente ridimensionato e limitato il ruolo della mutualità: da una parte lo sviluppo

del sindacato che ha assunto un'altra direzione e che non ha più ricompreso nel suo agire l'esperienza della Sms; dall'altra lo sviluppo dello stato sociale che ha in larga misura assunto, e in una prospettiva ben più ampia e universale, quelle che erano le attività proprie delle mutue. (Per aprire una rapida parentesi sull'esperienza degli altri paesi a noi vicini, si può dire che essa non sia stata dissimile dalla nostra: differenziazione e separazione tra mutualismo e sindacalismo e sviluppo ulteriore del mutualismo dipendente dallo spazio consentito dallo stato sociale. In Francia e in Belgio la mutualità è molto più sviluppata perché svolge in una larga misura compiti del Sistema sanitario nazionale).

Affrontare oggi il tema del mutualismo significa riandare a queste due grandi questioni, collocandole nel contesto attuale. Possiamo così passare a esaminare lo sviluppo recente che il mutualismo ha avuto nel nostro paese nella prospettiva della sanità integrativa.

Una volta realizzato il Sistema sanitario nazionale le società di mutuo soccorso sembravano destinate a rimanere come memoria storica di un lontano e glorioso passato. Le loro attività erano ridotte, salvo eccezioni, a una forma di dopolavoro, svolgendo iniziative ricreative e culturali e una minima attività di assistenza. Ma, nei tempi più recenti, il mutualismo ha conosciuto un vero e proprio «revival», dovuto alla decisione di valorizzare le mutue per far fronte alle carenze del servizio sanitario.

Il punto di partenza dell'affermarsi di questa prospettiva è la constatazione che anche in presenza del servizio pubblico, una quota significativa della spesa sanitaria rimane a carico delle famiglie: questa quota supera il 20 per cento della spesa totale (ma nelle regioni del Nord si arriva anche al 25 per cento). A questo dato va aggiunta la preoccupazione che la spesa complessiva possa aumentare nel futuro a causa della crescita dell'età media della popolazione, ma anche per un accresciuto ricorso a cure mediche e a medicinali più sofisticati e più costosi. Se la spesa pubblica sanitaria ammonta a poco più del 7 per cento del Pil, quella privata conta per il 2 per cento, ma il dato da segnalare è che essa avviene per l'82 per cento «out-of-pocket», cioè con l'esborso diretto dell'interessato, mentre le assicurazioni coprono il 4 per cento e le forme mutualistiche il 14.

La spesa privata riguarda bisogni spesso non coperti, in particolare le cure odontoiatriche e quelle relative agli anziani (*long term care*, ricoveri, assistenza domiciliare, badanti), ma anche medicinali, ticket, visite specialistiche, esami diagnostici (a volte coperti dal pubblico, ma con liste di attesa impos-

sibili) e poi altre spese minori (occhiali, visite intramoenia). Esistono poi altre cure ancora, ad esempio quelle termali, non rimborsabili, ma certamente utili per molti cittadini/e. Il settore privato è stato finora poco considerato, perché ritenuto residuale e di scarso peso, ma merita di essere inserito in una valutazione complessiva dello stato di benessere della popolazione e del funzionamento del settore salute.

L'attenzione ora rivolta alle forme mutualistiche, per intercettare e per ristrutturare la spesa privata, presenta problemi e risvolti che devono ancora essere affrontati.

Una prospettiva è sicuramente quella di arrivare a una platea molto vasta di persone (superando l'esperienza di un numero limitato di mutue aziendali favorite), coinvolgendo anche soggetti con redditi medi e medio bassi che possono partecipare proprio perché il rischio viene ripartito su un numero molto vasto e diversificato di persone.

In secondo luogo le forme mutualistiche richiedendo un contributo finanziario per quanto modesto e avendo una gestione indipendente, risponde a uno dei problemi delle organizzazioni sanitarie e cioè se aumentare l'efficienza attraverso un maggiore controllo o attraverso la concorrenza tra strutture; la mutualità offre una risposta attraverso il controllo dei diretti interessati e forme di gestione più snelle.

Si è così proceduto a una progressiva opera legislativa definendo i Fondi integrativi sanitari, dando vita all'Anagrafe dei fondi, modificando la legge sulle Società di mutuo soccorso del 1886 orientandola in senso sanitario e si sono infine stabilite le agevolazioni fiscali particolarmente per i fondi sanitari nelle aziende.

Tutto questo ha comportato una rapida diffusione di fondi, soprattutto aziendali e categoriali, usufruendo dei benefici che consentono alle imprese di elargire miglioramenti senza oneri aggiuntivi (una buona parte del welfare aziendale è da attribuire a queste convenienze).

È da segnalare che i fondi più rilevanti, soprattutto dal punto di vista patrimoniale, sono al momento quelli delle categorie più benestanti (professionisti, giornalisti, dirigenti d'impresa, dirigenti Enel, dirigenti Banca d'Italia...), che sono spesso i fondi più antichi, mentre quelli dei lavoratori sono generalmente di recente costituzione.

Queste considerazioni indicano anche il molto lavoro che si presenta da realizzare; sviluppare i fondi dei lavoratori in un modo meno anarchico e occasionale, ma in una prospettiva coordinata e unificante, e anche svilup-

pare i «fondi aperti», quelli territoriali, per coprire coloro che non rientrano in categorie assicurate, fra cui i lavoratori precari e indipendenti.

Deve comunque essere chiaro che parlare di mutualismo non significa in alcun modo mettere in discussione lo Stato sociale, che costituisce il fondamentale riconoscimento del diritto alla salute, diritto garantito a tutti i cittadini da parte dello Stato. Parliamo di mutualità per quei bisogni che non sono coperti dal Sistema sanitario nazionale e per un'azione collaterale di affiancamento, di stimolo e di controllo per migliorare il funzionamento del sistema. Se il sistema sanitario si indebolisse allora il mutualismo si ridurrebbe a essere un tappabuchi e a svolgere un ruolo estremamente debole e inadeguato di supplenza.

Il mutualismo non si pone in alternativa al sistema pubblico. Si pone piuttosto in alternativa a una sanità privata che, senza alternative valide, tende a espandersi con facilità in un campo dove il bisogno individuale è pressante e spesso non ammette tempi di attesa. L'alternativa vera è dunque, nella sostanza, fra una soluzione individuale-privata e una soluzione collettiva-sociale, che è quella che si vorrebbe promuovere.

In secondo luogo, se lo stato sociale si rivolge a tutti, una proposta mutualistica che proviene dal sindacato dovrebbe muoversi nella medesima prospettiva. Gli studiosi del problema parlano in proposito di selezione avversa; uscendo dal gergo tecnico, vuol dire che si possono realizzare mutue aziendali e nazionali a favore di categorie di lavoratori e di persone relativamente favorite rispetto alle altre. Come si è visto, i dirigenti, per fare un esempio, hanno delle ottime mutue, naturalmente tra di loro. Se pensassimo ad esempio a una proposta mutualistica relativa agli anziani per la non autosufficienza dovremmo avanzare una proposta la più ampia possibile, che si rivolga a tutti gli anziani che desiderano aderire: una proposta che nasce dal sindacato, ma che si presenta come universale. In questo modo, anche nel campo degli anziani, il sindacato si metterebbe al servizio nel contempo dei lavoratori e dell'intera società. Se dalle mutue di un tempo si è passati a un Sistema sanitario nazionale, non dobbiamo con le mutue di oggi fare un passo indietro, ma un passo in avanti in estensione, partecipazione, qualità.

Se è bene evitare il rischio di una miriade di piccoli fondi deboli e disseminati, che non avrebbero la forza finanziaria e la copertura di garanzia per realizzare finalità significative, occorre anche rifuggire da strutture centralizzate lontane dalla gente e dalle esigenze reali. Se si ipotizzano dimensioni nazionali e regionali, occorre pensare contemporaneamente a una struttu-

razione a livello decentrato territoriale, con formule adeguate di partecipazione, di informazione, di rapporti facili e diretti con la gente. Per questo sarebbe utile affiancare al sistema mutualistico un impegno di volontari che svolgano una funzione di raccordo e di facilitazione.

Sistema mutualistico non significa pagare una quota e ricevere un sussidio in caso di bisogno: significa molto di più, vuol dire individuare le esigenze, conoscere le persone che hanno bisogno e le loro famiglie, stabilire rapporti coi servizi e così via. Le mutue sanitarie all'estero, in Francia e in Belgio, hanno strutture convenzionate che controllano direttamente e spesso promuovono servizi specifici a misura d'anziano. In breve, il mutualismo è un sistema che richiede partecipazione, iniziativa, socialità e che offre una varietà di sviluppi creativi.

Le Sms sono nate dal basso e hanno visto i lavoratori partecipare come soggetti attivi nel dare una risposta ai loro bisogni; è stata dunque un'importante esperienza di autonomia. Lo stato sociale è una grande conquista che assicura il bene fondamentale della salute come diritto universale di tutti i cittadini; naturalmente quando le dimensioni diventano troppo grandi i rapporti si allentano e dentro le inevitabili strutture burocratiche spesso ci si sente soggetti passivi, piuttosto che persone in grado di esprimere autonomia di scelta e di decisione. È questo un limite dello Stato sociale come si è venuto a realizzare, che non giustifica attacchi demolitori, ma che va preso in considerazione per individuare possibili correttivi.

Anche a questo riguardo l'esperienza mutualistica potrebbe tornare utile: dalle Sms sono sorte le prime elaborazioni e richieste di diritti sociali e questa esperienza potrebbe esser recuperata oggi in una funzione di «advocacy», cioè di difesa, controllo, suggerimento, ricorso nei confronti del sistema sanitario a partire da un'esperienza e un'espressione collettiva. La mutualità, mentre risponde a esigenze non coperte dal sistema sanitario, può svolgere anche un'opera efficace di affiancamento del sistema nazionale per un suo migliore funzionamento.

Riprendiamo ora il discorso sul versante del sindacato: abbiamo affermato in precedenza che l'emergere del sindacato, organizzazione di resistenza e di lotta, sia stato determinante nell'accantonare il mutualismo. Ma se riflettiamo un momento, appare evidente che il mutualismo è a tutti gli effetti, sindacalismo, solo un sindacalismo differente. Come diceva uno storico grande amico del sindacato, Pino Ferraris, il rivendicazionismo ha rappresentato la strada «contro», quella che richiede la lotta, il mutualismo è la

strada «pro», dell'azione diretta comune; nel primo caso si tratta di richiedere e conquistare, nel secondo caso si tratta di fare, di dare vita a delle attività di cui si è responsabili.

In una fase come quella attuale, dove la realtà economica sembra ormai segnata, almeno in Occidente, da una crescita modesta, che limita alla radice le possibilità rivendicative, non è bene per il sindacato intraprendere altre strade? Se ieri abbiamo sviluppato quasi esclusivamente l'iniziativa rivendicativa, ora che la rivendicazione è frenata, non è bene sviluppare altre forme di azione comune dei lavoratori? Assieme alla gamba rivendicativa, non è bene far funzionare anche la seconda gamba, quella mutualistica?

È vero che nel tempo questa tradizione si è persa e occorre tempo e pazienza per ricostruire convinzione, cultura, idee, capacità operative, ma sarà sempre di più la condizione di bisogno a stimolare la nascita di esperienze nuove e adeguate. Il campo sanitario può avere un effetto trascinante, ma i settori in cui l'iniziativa mutualistica può espandersi sono molti, dalla promozione di nuovo lavoro, al settore sociale, ai beni comuni, alla cittadinanza attiva soprattutto comunale e territoriale. L'esperienza passata del mutualismo è ricca di tante forme di espressione che dimostrano le potenzialità contenute nell'idea.

Ora che si parla molto di volontariato e di terzo settore, non andrebbe dimenticato che le Sms sono state una grande esperienza di azione volontaria e di non-profit, per alcuni versi a un livello più elevato di quello attuale. Il mutualismo è senza fine di lucro e si basa soprattutto sul lavoro volontario dei soci, presentando due caratteristiche rilevanti: la prima è che i soci sono i beneficiari, ma anche quelli che svolgono il volontariato (dunque un rapporto di solidarietà alla pari, tra eguali); la seconda è che questo avviene in un dato territorio e ciò contribuisce a sviluppare una dimensione comunitaria con beneficio dell'intera collettività.

Merita di essere sottolineato un altro carattere tipico delle Sms che per molto tempo è stato trascurato dal sindacato, quello del legame tra lavoro e vita: le Sms si sono preoccupate del lavoratore e della sua famiglia nell'insieme della loro vita, si può ben dire delle condizioni di lavoro e delle condizioni di vita. Accanto agli interventi nel campo sociale, le Sms hanno organizzato magazzini e cooperative alimentari a basso costo, prestiti senza interesse o a interessi bassissimi, corsi formativi e sussidi scolastici, biblioteche e circoli per promuovere la cultura dei lavoratori. In poche parole, si curavano dell'elevazione complessiva dei lavoratori. Qualcosa del genere il sindacato realizza

oggi con le attività collaterali e più di recente con il welfare aziendale o secondo welfare, ma la materia è tuttora molto aperta perché non si tratta solo di realizzare diritti e benefici in azienda, sul posto di lavoro, ma di come favorire le forme migliori di organizzazione sul territorio e nella società.

Non va trascurata poi la funzione economica a suo tempo sviluppata dalle Sms. Esse hanno educato al risparmio, hanno gestito cooperative, hanno sviluppato servizi, hanno contribuito in vario modo alle attività locali e comunali. Sono state spesso molto innovative e coraggiose, basti pensare che sono state le Sms a promuovere le Banche popolari (la prima, quella di Lodi nel 1864, vede tra i fondatori lavoratori e artigiani del popolo minuto: cappellaio, saccarolo, idraulico, sellaio, pensionato, imbianchino, falegname, cucitrice, stovigliaio, calzolaio, infermiere, vetraio, tipografo, domestico). Questo aspetto va opportunamente richiamato perché i discorsi mutualistici portano direttamente o indirettamente a problemi di gestione, di autogestione, di partecipazione alla gestione; gestione di fondi mutualistici, gestione dei servizi collegati, gestione di attività connesse o parallele. Le responsabilità dovranno essere ben distinte, però non è possibile cavarsela delegando tutto ai tecnici. Si dovrà affrontare il problema, ma per questo ci vuole formazione, competenza, esperienza; si apre dunque una prospettiva a cui bisogna prepararsi.

Per concludere, non si può trascurare una riflessione più generale. Abbiamo attraversato una crisi economica e sociale profonda da cui a stento stiamo cercando di riprenderci, con prospettive costantemente incerte. Forse l'individualismo degli anni passati troverà un ridimensionamento di fronte all'aggravarsi della mancanza di lavoro e al crescere di situazioni di povertà. C'è un grande bisogno nel paese di maggiore socialità e solidarietà nella coscienza delle persone, ma anche di soluzioni che diano concretizzazioni a questa esigenza.

Nascono oggi esperienze nuove (si pensi al terzo settore, alla Banca Etica, ai beni comuni) che esprimono una socializzazione che parte dal basso, dalla gente, a cui sempre di più viene associato il tema del mutualismo. Il sindacato è una grande realtà associativa e solidaristica a cui molti guardano con fiducia per affrontare i complessi problemi che riguardano il futuro della società. In questa prospettiva il mutualismo costituisce una scelta importante: una scelta per dare concrete risposte sul piano sociale e del lavoro, ma una scelta che riguarda anche la forma di società civile, solidale e conviviale che desideriamo e per cui lavoriamo.

Abstract

Il mutualismo sta ritornando di moda. Le difficoltà emerse nel settore sanitario hanno progressivamente portato alla convinzione di dar vita a fondi integrativi che, sviluppati dapprima a livello di azienda (welfare aziendale), stanno ormai affermandosi a livello di contratti nazionali. Questi fondi sono stati istituiti modificando la legge sulle Società (operaie) di mutuo soccorso del 1886. Invece di limitarsi a rivendicare non sarebbe ora di rilanciare una pratica mutualistica, come solidarietà tra lavoratori? E in questi tempi di scarsa crescita, accanto alla rivendicazione non è bene sviluppare anche la prospettiva mutualistica?

MUTUALISM AND TRADE UNIONISM: TWO CONVERGING ROADS

Mutualism is coming back. Difficulties arisen in the health sector have gradually led to the establishment of auxiliary insurance funds that, initially developed at corporate level (occupational welfare), are now being introduced in national collective agreements. These funds have been established by amending the Act on (Workers') Mutual Societies of 1886. Is it not the time to revitalize a mutualist practice, as a means of solidarity among workers, instead of just making demands? Are not these times of low growth the most appropriate to develop a mutualistic approach?