

Rilanciare lo spazio pubblico e contrattare le trasformazioni

L' esigenza politica della F.P. Cgil, che ci ha portato a svolgere la Conferenza Nazionale di Programma, muoveva dalla necessità di risistemare e rimettere a punto la nostra impostazione di fondo, la nostra idea di società, promuovendo una riflessione alternativa al modello sociale di carattere liberista e populista propugnata dalla destra, sia a livello generale che nella sua versione nazionale. Riflessioni, proposte e priorità sull'idea di pubblico da riconquistare e sul profilo dello Stato sociale nel nostro Paese.

Abbiamo poi fatto vivere questo nostro punto di vista nel XV° Congresso della CGIL, con l'obiettivo di allargare al di fuori della Categoria il confronto e di misurarci più da vicino con la concretezza della situazione politica e sociale che la vittoria del centro sinistra ci ha consegnato.

Il punto da cui noi siamo partiti si concentrava sulla convinzione che nessuna riprogettazione del futuro, nessuna ripresa di coesione sociale, nessuna politica redistributiva sarebbe stata possibile senza un più forte ed esteso "spazio pubblico", inteso come strumento non sostituibile per regolare un mercato che si dimostra tutto fuorché efficiente e razionale allocatore di risorse, per dare ordine e rilanciare lo sviluppo economico, per valorizzare e difendere i beni sociali e garantire i diritti di cittadinanza, per ridare alla "Politica", che si emancipa dalla sua minorità verso "i poteri forti", la sua funzione originaria promotrice di educazione ai valori etici, di progresso sociale e civile, di mediazione equilibrata dei conflitti tra i vari interessi in campo.

Ci ponevamo l'esigenza e ci proponevamo l'obiettivo di rivendicare un segno di netta discontinuità con le politiche del centro-destra, tutte segnate da una cultura antisociale, regressiva con un predominante, ossessivo obiettivo: ridurre il ruolo e lo spazio pubblico, contenere il peso delle Pubbliche amministrazioni.

Per riprogettare l'Italia è necessario cambiare radicalmente il quadro, vincere in primo luogo una battaglia culturale e politica.

Occorre uscire da quel torpore provincialistico che ha caratterizzato le politiche pubbliche italiane degli ultimi 10-15 anni e riconquistare, anche a sinistra, la cultura del "pubblico", dello Stato, della ricchezza e crucialità del ruolo delle Amministrazioni, dell'interesse generale, del servizio sociale.

Ci sarà pure da riflettere se Morderai Kurz, Professore a Stanford e seguace di Milton Friedman, rispondendo alle domande de " Il Sole 24 Ore ", sostiene che nell'attacco al ruolo dello Stato, che ha caratterizzato le politiche liberiste, c'è stata *" troppa ideologia "*, aggiungendo che *" demografia (pensioni), sanità e sicurezza ci dicono che la spesa pubblica deve restare determinante perché certe cose le fa meglio della spesa privata "*.

E ancora, ci dovrà pur dire qualcosa se George Soros arriva persino a sostenere che *" il fondamentalismo di mercato, nelle nostre società, rappresenta un pericolo analogo e non minore rispetto al fondamentalismo islamico che è lontano mentre il fondamentalismo dei mercati è proprio all'interno dei nostri Paesi "*.

Per questo abbiamo, oggi con ancora più convinzione, il dovere di contrastare quel luogo comune, o meglio, quella raffigurazione ideologica secondo cui ridurre il peso dello Stato, accettare un welfare minimo, sia la condizione per promuovere sviluppo e per allargare gli spazi di libertà degli individui.

In realtà la riduzione dello "spazio pubblico" indebolisce il Paese, rende le persone più sole, più vulnerabili, meno tutelate e difese, trasformandole da "cittadini" a "clienti".

Il centrodestra ha mostrato la massima indifferenza ad ogni misura di modernizzazione e di miglioramento del sistema pubblico, non ha prodotto alcun ammodernamento e, alla prova dei fatti, ha aumentato i costi e le spese dell'amministrazione, operando una politica di espropriazione, attraverso l'occupazione delle Amministrazioni, l'aumento delle nomine politiche, lo sfarinamento delle regole.

La qualità dei servizi è stata trascurata, e questi sono stati affidati al di fuori dell'amministrazione senza gare e senza trasparenza.

In contrasto con tutto ciò si registra una forte domanda di servizi pubblici, lo confermano tutte le analisi multiscopo sulle preferenze espresse dagli italiani.

Essi chiedono una amministrazione migliore, trasparente e la interpretano come la garanzia più forte per i diritti dei cittadini, per la coesione del paese e per favorire la crescita.

I beni pubblici non possono essere prodotti dal mercato, sono essenziali per la vita delle persone, diventano indispensabili per il rilancio dello sviluppo e di supporto all'internazionalizzazione delle imprese e la diffusione dell'innovazione tecnologica, sorreggono la coesione sociale; tutti aspetti che devono avere dimensione di sistema.

Occorre ridisegnare una responsabilità pubblica chiara e trasparente.

Anche su questo versante il fallimento del Governo Berlusconi è stato totale e ha prodotto un deterioramento che riguarda sia l'andamento del deficit e del debito pubblico, sia le relazioni di carattere finanziario tra il governo nazionale e quelli regionali e locali.

Si è abbandonata la pratica della di programmazione strategica e del controllo di gestione, si è scaricato sulle Regioni e sugli Enti locali, in modo indiscriminato, l'onere di riduzione dei costi.

I costi delle amministrazioni hanno così continuato a lievitare senza che i servizi migliorassero, anzi, con una loro riduzione e peggioramento.

E' del tutto evidente che, al di là della foga deregolatrice del Governo, si sia affermata, più in generale, una idea di "Stato minimo" che non solo ha determinato un impoverimento del livello civile del Paese e ha allargato le distanze nella condizione sociale dei cittadini, ma anche come questa idea si sia rivelata inefficace al fine di una più efficace e funzionale regolazione della società.

Occorre recuperare tutto il valore sociale e progressivo della "missione pubblica" dello Stato, del "senso" della sua funzione la quale deve diventare lo strumento per riequilibrare l'asimmetria dello sviluppo economico e sociale, per offrire senso etico all'agire pubblico, per arricchire il patrimonio civile e culturale della Nazione.

In sostanza non occorre rinnegare ma recuperare il cuore dell'ideologia socialdemocratica sia sul terreno del rapporto tra Stato e mercato, in modo particolare valorizzando e rilanciando la funzione economica, sociale e morale delle politiche fiscali, che su quello della funzione e ruolo del lavoro come paradigma per l'insieme del progetto riformatore.

Occorre cambiare radicalmente politica, serve un salto di qualità per il quale, oggi, ancor più decisiva è l'azione del sindacato.

La nostra rivendicazione di un più forte e coerente richiamo alla centralità del ruolo pubblico ed ai profondi mutamenti che noi pretendiamo ci impone la responsabilità di una ricerca seria ed impietosa anche sui ritardi da superare e sui miglioramenti da introdurre.

La rivendicazione che noi avanziamo di un una nuova e diversa presenza pubblica carica il Sindacato di una più alta responsabilità e pretende il massimo impegno per vincere la

battaglia per l'efficienza, sia per togliere fiato agli attacchi strumentali contro il ruolo pubblico, sia, soprattutto, per rendere più efficace, estesa e fruibile la azione del servizio e della prestazione.

Ed è su questo punto che la Categoria deve interrogarsi su come rafforzare la propria politica contrattuale fondandola sullo stretto, inestricabile, dialettico rapporto tra riforma, trasformazione, riorganizzazione delle Pubbliche amministrazioni e qualificazione, arricchimento dei servizi e del lavoro pubblico.

In primo luogo dobbiamo riprendere ed approfondire la discussione per mettere in rilievo e meglio definire quali siano i beni e i servizi nei quali l'intervento pubblico deve essere considerato essenziale e decisivo.

La discussione di questi mesi, operando per successive approssimazioni, ha evidenziato, soprattutto nel nostro Congresso Nazionale di categoria e in quello Confederale, che sanità, istruzione, sicurezza ed acqua sono settori che pretendono una trasparente scelta verso la proprietà e la gestione pubblica.

Per altri ambiti di pubblica utilità la discussione va ulteriormente approfondita e sviluppata servizio per servizio, stante anche le diversità esistenti e le varie forme possibili di gestione.

In ogni caso per questi settori vanno verificate con rigore, evitando accomodanti visioni ideologiche, le esperienze di privatizzazione e liberalizzazione le quali, in numerosissime esperienze, non hanno corrisposto agli obiettivi per cui erano state promosse, ingenerando situazioni di spreco, scarsa trasparenza, clientelismo e riduzione dei diritti sociali e sindacali.

Diventa anche necessaria una più articolata disamina intorno alle esternalizzazioni di sottosettori, di parti del servizio, di funzioni strutturate oggi garantite dalle Pubbliche amministrazioni.

Ad esempio, basti pensare come l'ANCI individui, nell'ambito dei servizi forniti da un Ente Locale, ben 102 "sottoservizi", raggruppati in 5 aree (servizi generali, servizi tecnici, servizi culturali e sociali, servizi per lo sviluppo economico e alle imprese, servizi locali di pubblica utilità) per i quali si dichiara possibile, e persino auspicabile, l'esternalizzazione.

" Tutto - sostiene un altro documento dell'ANCI - può essere esternalizzato, meno che l'attività strategica di indirizzo, pianificazione, controllo e valutazione dei servizi pubblici che rispondono alle esigenze essenziali e/o diffuse della comunità locale e che tendono a realizzare fini sociali, economici e civili".

E' una dichiarazione non condivisibile e non accettabile non solo perché contraria ad una decente idea di "ruolo pubblico" ma anche perché raffigura un incomprensibile svalorizzazione dell' istituzione comunale. Infatti il Comune, che incarna una delle più vecchie e gloriose forme di governo, viene prospettato non più come punto di riferimento per il cittadino e momento di valorizzazione della partecipazione ma una pura e semplice articolazione burocratica, da comporre e scomporre a piacimento.

Le conseguenze di questa incoerente lettura del "ruolo pubblico", guardando un po' più da vicino e nel concreto i processi che sono avanzati in questi anni, è che la forma di attacco all'intervento pubblico e di ridimensionamento dello stato sociale si è tradotta, per quanto riguarda l'organizzazione e il funzionamento delle PP.AA., nel promuovere l'esternalizzazione dei servizi, affidando la loro gestione a soggetti misti o privati, e nel favorire la precarizzazione del lavoro.

Occorre intervenire per modificare in profondità l'attuale situazione, anche agendo sul tessuto legislativo, facendo una scelta di priorità intorno a tre questioni ineludibili:

1. la riscrittura del Patto di stabilità interno, che soprattutto con le norme sul taglio della spesa corrente del 6,5% e di quella del personale dell'1% dell'ultima Finanziaria, sta operando una stretta molto forte sugli Enti Locali, sia in termini di riduzione delle risorse a loro disposizione sia di modalità organizzative

nell'erogazione dei servizi, in direzione di esternalizzazioni "selvagge" e/o "fasulle". Qui occorre, pur facendosi carico delle difficoltà derivanti dall'attuale situazione della finanza pubblica, un maggior riconoscimento di autonomia agli Enti Locali e l'incentivazione di percorsi "virtuosi" di riorganizzazione, facendo riferimento anche a parametri diversi rispetto ai tetti di spesa che gravano solo sulle voci più facilmente individuabili.

In questo contesto, va affrontato anche il tema del sottofinanziamento cronico del Fondo Sanitario Nazionale;

2. la ridefinizione di vere e proprie politiche del lavoro pubblico.

Qui, in particolare, occorre superare l'attuale blocco del turn-over, riproponendo, invece, l'idea della programmazione degli accessi assieme ad una loro riforma che, fermo restando la modalità concorsuale, determini elementi di maggior semplificazione, trasparenza ed imparzialità, pensando anche ad un ruolo più incisivo dei Centri pubblici per l'impiego. Diventa essenziale predisporre un intervento legislativo che, combinato con l'azione contrattuale, consenta l'effettiva, anche se graduale, stabilizzazione del lavoro precario utilizzato nelle funzioni ordinarie e strutturate delle PP.AA;

3. l'acquisizione di un nuovo quadro legislativo sulle forme di gestione dei servizi pubblici delineando un ordinamento organico in grado di sorreggere con coerenza la "missione pubblica" di fronte ai necessari processi di riorganizzazione ed ammodernamento.

La recente decisione del parlamento Europeo, seguito da quella della Commissione, in riferimento alla cosiddetta Direttiva Bolkestein ha rinviato alle legislazioni nazionali la definizione della natura di servizio pubblico.

Questo può consentire l'occasione per una larga discussione e per una riflessione approfondita ed impegnativa affinché, come ci propone la FSESP con la "Campagna per un quadro giuridico europeo per i servizi pubblici", a partire dalla definizione dei "servizi di interesse generale" e di quelli di "interesse

economico generale", si individuino criteri certi per difendere l'insostituibile funzione del pubblico nell'ambito dei beni comuni e dei servizi finalizzati all'esercizio dei diritti dei cittadini.

Di fronte a questo quadro, che è arricchito, in queste settimane, dalle polemiche sulle politiche di intervento nel Pubblico impiego ai fini del contenimento del debito, è necessario alzare il tiro della nostra iniziativa sindacale su tre versanti:

1. La netta contrapposizione a quelle proposte che, rappresentando una Pubblica amministrazione tutta arretrata, pletorica, inefficiente, ripropongono, anche se con maggior garbo formale, la consueta logica dei tagli alle risorse per il suo funzionamento ed ai livelli di occupazione. C'è bisogno di verificare con precisione le diverse situazioni che riguardano una macchina amministrativa complessa ed articolata, intervenendo in primo luogo contro gli sprechi, le pratiche clientelari, la scarsa trasparenza, il privilegio di molte aree di consulenza.

C'è bisogno di monitorare, programmare, investire per cogliere le reali sacche di arretratezza, i ritardi, i bisogni di qualificazione della risorsa lavoro, l'esigenza di ridare dignità e ruolo a coloro che hanno il compito di difendere la legalità, l'interesse generale e il benessere pubblico.

Diventa quindi decisivo un tavolo politico generale in grado di affrontare i grandi e complessi temi della trasformazione delle pubbliche amministrazioni, compresi quelli delicati della riorganizzazione, della mobilità, della produttività, delle politiche di stabilizzazione e dei contratti.

2. La richiesta di aprire il confronto con le controparti e le loro rappresentanze. Sfidare l' ARAN, interloquire con la Conferenza Unificata Stato - Regioni, con le Autonomie Locali, con le Associazioni (ANCI, UPI,) per costruire un nuovo ed

adeguato reticolo di relazioni sindacali per governare le riorganizzazioni. Tutto ciò, ovviamente, a partire dalla predisposizione di nostre proposte, elaborazioni, piattaforme.

La prima esigenza è quella di arricchire le procedure negoziali facendo diventare oggetto di stringente confronto sia i processi di esternalizzazione/appalto sia la discussione sulle politiche occupazionali, oggi semplicemente confinati nell'ambito delle informazioni da fornire alle RSU e alle Organizzazioni Sindacali. In questo senso, occorre far diventare i processi riorganizzativi delle PP.AA. e le politiche del lavoro reale elemento di concertazione tra le parti.

Una riflessione da riprendere con le controparti riguarda anche l'idea di rilanciare i contratti unici di settore, di provare a compiere passi in avanti significativi per costruire strumenti in grado di sorreggere politiche di progressiva unificazione delle condizioni lavorative in un quadro di riorganizzazione del servizio.

Infine dovremo condividere e costruire " tavoli per la partecipazione pubblica" (territoriali e/o regionali in funzione delle specificità e delle articolazioni settoriali), che vedano il coinvolgimento delle diverse rappresentanze istituzionali, delle Parti sociali, delle Associazioni (consumatori, ambientali, volontariato), i quali possono diventare un'occasione ed una opportunità per la costruzione democratica di progetti di sviluppo, di riequilibrio socio-economico, di lotta alla precarietà e di promozione della cittadinanza, visti nel loro intreccio con la azione e la riorganizzazione delle PP.AA..

Queste procedure, assunte consapevolmente per arricchire le esperienze di bilancio sociale e di concertazione, diventerebbero momento di partecipazione per la configurazione di politiche territoriali, fondate sul consenso e la condivisione dei bisogni dei cittadini, e occasione affinché i vari soggetti decisori, per quanto riguarda il Sindacato con le sue politiche contrattuali,

assumano quelle politiche condivise come autonomo vincolo per i propri comportamenti.

E' in questo quadro di implementazione delle relazioni sindacali e delle procedure concertative che può diventare di straordinario interesse il rafforzamento proceduralizzato di nuove forme partecipative che aiutino la azione contrattuale e contribuiscano a darle efficacia e consenso.

3. Ma lo sforzo più grande dovremo farlo costruendo rapidamente una forte iniziativa nel territorio nei confronti delle Amministrazioni.

E' necessario aprire una grande campagna di confronto con tutte le Amministrazioni per definire la "missione" pubblica, contrattare la mappa dei servizi e delle prestazioni necessarie e, intorno a questo impianto condiviso, costruire i livelli di organico, i percorsi di graduale superamento del lavoro precario, la valorizzazione delle tante intelligenze e professionalità presenti nei nostri posti di lavoro.

Questo approccio è importante perché rimette al centro i temi della riorganizzazione del servizio, della organizzazione del lavoro, esalta la nostra capacità negoziale e ne evidenzia, anche, la sua natura solidaristica.

Ma, ancor di più, ci permette di cambiare l'agenda del confronto oggi presente in molte amministrazioni.

E' del tutto evidente che laddove non venisse agita rapidamente questa pratica negoziale e si consentisse alle Amministrazioni di rappresentare solo soluzioni emergenziali, di puro adattamento alle perduranti difficoltà finanziarie, ancor di più se accompagnate da progetti di disarticolazione delle prestazioni, magari contenenti la disponibilità di stabilizzare pezzi di precarietà, si instaurerebbe per il Sindacato una condizione difensiva, di svilimento e residualità della sua possibilità di costruire quel quadro organico di rilancio del servizio pubblico che,

solo, è in grado di tenere insieme riconoscimento della "missione pubblica", qualità ed effettività del servizio, difesa dei diritti sociali.

E' partendo da qui, dalla conquista di questo "progetto generale condiviso" che diventa più forte la nostra posizione anche nell'affrontare i vincoli di bilancio, la complessità delle politiche di stabilizzazione, le discussioni riguardanti la riorganizzazione del lavoro e del servizio.

Sarebbe più agevole far avanzare opzioni alternative alle esternalizzazioni o, perlomeno, se non esistessero queste condizioni, di indicare soluzioni che assumessero caratteristiche di reversibilità della scelta e, comunque, di maggior vicinanza, tra le varie forme di gestioni esternalizzate possibili, a quella della gestione diretta.

Nel nostro orizzonte contrattuale dovremo, inoltre, rafforzare l'impegno per mettere in campo e far crescere, in quantità e qualità, la "contrattazione sociale territoriale".

C'è un lavoro aperto con la Cgil e lo Spi, con i quali abbiamo condiviso un percorso da arricchire attraverso una discussione che va ripresa in tutti i territori.

La contrattazione territoriale rappresenta un punto cruciale per qualificare l'azione pubblica, dare senso alle politiche di sviluppo, costruire un welfare inclusivo, produrre vera integrazione tra le politiche sociali, dare ruolo e qualità al terzo settore, promuovere una nuova rete per i diritti di cittadinanza.

Ma essa, soprattutto se sapremo svolgere efficacemente il nostro compito, consentirà di tenere insieme, legata da un progetto comune e impegnativo, la domanda e l'offerta sociale, arricchire la nostra pratica di contrattazione di Ente ed Azienda.

Non sottovalutiamo questo aspetto poiché nel prossimo futuro dovremo tutti fare i conti con la tentazione di risolvere i problemi di bilancio consegnando al

Sindacato l'alternativa tra mantenere un servizio, o una prestazione sociale, e riconoscere un diritto ad un lavoratore.

Dobbiamo cercare di evitare questa pericolosissima spirale che porterebbe a contrapporre diritti a diritti, e potremo farlo soltanto attraverso una coerente, rigorosa ed intelligente cooperazione tra esigenze della domanda sociale e riconoscimento, qualificazione e valorizzazione dell'offerta e dei soggetti deputati alla prestazione.

Anche questo sarà un modo per contrastare lo svuotamento e la dequalificazione delle funzioni pubbliche e dello stato sociale e per rilanciare il loro significato ed il loro ruolo di strumento universale di tutela e di affermazione dei diritti, dell'uguaglianza e della solidarietà.