

LA QUESTIONE

Mauro Beschi*

LAVORO PUBBLICO E WELFARE LOCALE

Elaborazione politica e nuova contrattazione:
le due leve dell'azione della FP CGIL

1.

L'esigenza politica che ha motivato il sindacato della Funzione pubblica CGIL a svolgere la sua Conferenza di programma¹, muoveva dalla necessità di mettere a punto la sua impostazione generale, la sua idea di società, promuovendo una riflessione alternativa al modello sociale di carattere liberista e populista propugnato 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.

Questo punto di vista è stato immesso nel dibattito del XV Congresso della CGIL², con l'obiettivo di coinvolgere nel confronto l'insieme del nostro sindacato e di misurare più da vicino il progetto con la concretezza della situazione politica e sociale che la vittoria del centro-sinistra ci ha poi consegnato.

La premessa maggiore era la convinzione che nessuna riprogettazione del futuro, nessuna ripresa di coesione sociale, nessuna politica redistributiva sia possibile senza un più forte ed esteso spazio pubblico – inteso come strumento non sostituibile per regolare un mercato che si dimostra tutto fuorché un efficiente e razionale allocatore di risorse – per dare ordine e rilanciare lo

* Segretario nazionale della Funzione pubblica CGIL

¹ Roma, 27 e 28 giugno 2005. Cfr. il sito della Funzione pubblica CGIL: www.fpcgil.it (NdR).

² Rimini, 1-4 marzo 2006. Il congresso della Funzione pubblica CGIL si svolse a Viterbo dal 14 al 16 febbraio 2006. Cfr., per la documentazione essenziale, il sito della CGIL (www.cgil.it) e quello della FP CGIL (www.fpcgil.it) (NdR).

LA QUESTIONE

sviluppo economico, per valorizzare e difendere i beni sociali e garantire i diritti di cittadinanza, per ridare a una politica emancipata dalla sua minorità verso i 'poteri forti' la sua funzione originaria di promozione dei valori della cittadinanza, di progresso sociale e civile, di mediazione equilibrata dei conflitti tra i vari interessi in campo. L'obiettivo era quello 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 del sistema pubblico, contenere il peso delle amministrazioni pubbliche.

Per «riprogettare l'Italia», dunque, è necessario cambiare radicalmente il quadro, vincere in primo luogo una battaglia culturale e politica. È tempo di 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 Mordecai Kurz, professore a Stanford e seguace di Milton Friedman, rispondendo alle domande rivoltegli su «Il Sole 24 Ore»³ 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 il fatto che George Soros⁴ si è spinto 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».

È questa la motivazione forte che spinge un sindacato come la Funzione pubblica della CGIL a sottolineare – e, oggi, con convin-

³ Mordecai Kurz, economista, è professore di Scienze statistiche presso l'Università di Stanford (www.stanford.edu). L'intervista è stata pubblicata su «Il Sole 24 ore» del 22 marzo (NdR).

⁴ Cfr. George Soros, *La crisi del capitalismo globale*, Ponte alle Grazie, Firenze, 1999 (NdR).

LA QUESTIONE

zione ancora maggiore – l’obiettivo (non soltanto sindacale, ma politico e politico-culturale) di contrastare quel luogo comune o, meglio, quella rappresentazione ideologica secondo cui ridurre il peso dello Stato, accettare un Welfare minimo, costituisce la condizione necessaria e sufficiente per promuovere sviluppo e per allargare gli spazi di libertà delle persone. La realtà non contraffatta dal filtro ideologico ci dice invece con crescente evidenza che la riduzione dello spazio pubblico indebolisce il paese, rende le persone più sole, più vulnerabili, meno tutelate e difese, trasformando i cittadini in clienti.

Il centro-destra ha mostrato la massima indifferenza a ogni misura di modernizzazione e di miglioramento del sistema pubblico e, alla prova dei fatti, ha aumentato i costi e le spese dell’amministrazione, operando una politica di appropriazione privata 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 delle amministrazioni senza gare e senza trasparenza.

In contrasto con tutto ciò, si registra una forte domanda di servizi pubblici, come confermano tutte le analisi multi-scopo 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 ⁵.

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

Quel che serve oggi è ridisegnare una responsabilità pubblica chiara e trasparente. Anche su questo versante il fallimento del governo Berlusconi è stato totale e ha prodotto un deteriora-

⁵ Vedi, più avanti, C. Oddi, *Il mercato nel Welfare. Percezioni ed effetti della precarizzazione del lavoro pubblico*, pp. 329-344 (NdR).

LA QUESTIONE

mento 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 programmazione strategica e del controllo di gestione, si è scaricato sulle Regioni e sugli enti locali, in modo indiscriminato, l'onere della riduzione dei costi. Al contrario, i costi delle amministrazioni hanno continuato a lievitare senza che i servizi migliorassero. Anzi, si sono ridotti e sono peggiorati.

È del tutto evidente che la furia deregolatrice del governo si è fondata sull'affermazione – spinta al parossismo ideologico – dello 'Stato minimo' e ha, così, determinato un impoverimento del livello civile del paese, allargando le distanze fra le condizioni sociali dei cittadini e finendo per rivelare la sua totale inefficacia ai fini di una più funzionale regolazione della società.

Occorre recuperare tutto il valore sociale e progressivo della missione pubblica dello Stato, del senso della sua funzione, strumento fondamentale per compensare l'asimmetria dello sviluppo economico e sociale, per offrire senso etico all'agire pubblico, per arricchire il patrimonio civile e culturale del paese. In sostanza, appare evidente la necessità di non rinnegare ma, anzi, di recuperare il cuore della cosiddetta '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 del ruolo del lavoro come *paradigma* per l'insieme del progetto riformatore. L'attesa da non deludere è quella di un cambiamento radicale dell'indirizzo politico, di un salto di qualità per il quale, oggi, è ancor più decisiva l'azione del sindacato.

2.

La rivendicazione di un più forte e coerente richiamo alla centralità del ruolo pubblico e ai profondi mutamenti che pretendiamo, impone la responsabilità di una ricerca seria e impietosa anche sui ritardi da superare, sui miglioramenti da introdurre nella stessa azione del sindacato. L'obiettivo di una nuova e

Q U A L E S T A T O

LA QUESTIONE

diversa presenza pubblica, consegna infatti al sindacato una più alta responsabilità e esige 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 l'azione del servizio e della prestazione.

È dunque necessario che noi stessi ci interroghiamo sul modo di rafforzare le nostre politiche contrattuali, fondandole sempre più sulla concretezza dello stretto e ineludibile rapporto che lega riforma, trasformazione, riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche e qualificazione, arricchimento dei servizi e del lavoro pubblico.

In primo luogo, sembra indispensabile riprendere e 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 ormai definito – sia nel nostro congresso che 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, per le diversità esistenti, per 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 numerosissimi casi, non hanno corrisposto agli obiettivi per cui erano state promosse, generando situazioni di spreco, scarsa trasparenza, clientelismo e riduzione dei diritti sociali e sindacali.

Diventa anche necessaria una più articolata verifica attorno alle esternalizzazioni dei cosiddetti 'sottosettori', cioè di parti del servizio, di funzioni strutturate oggi garantite dalle amministrazioni pubbliche. Basti pensare al fatto che l'ANCI individua, nell'ambito dei servizi forniti da un ente locale, ben 102 'sottoservizi' raggruppati in cinque 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, persino auspicabile, l'esternalizzazione. «Tutto –

Q U A L E S T A T O

LA QUESTIONE

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.»

È una dichiarazione che non si può condividere. Non solo perché è contraria a una decente idea di 'ruolo pubblico', ma anche perché configura un'incomprensibile svalorizzazione dell'istituzione comunale. Infatti il Comune – che incarna una delle più antiche e gloriose forme di governo democratico delle comunità – viene in tal modo prospettato non più come punto di riferimento per i cittadini e momento di valorizzazione della partecipazione, ma come una pura e semplice articolazione burocratica, da comporre e scomporre a piacimento.

Guardando un po' più da vicino e nel concreto i processi che sono avanzati in questi anni, balza agli occhi che questa inaccettabile lettura del ruolo pubblico si è tradotta in un quel vero e proprio attacco all'intervento pubblico, in quel ridimensionamento dello Stato sociale che ha prodotto – per quanto riguarda l'organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni pubbliche – il dilagare delle esternalizzazioni dei servizi, l'affidamento della loro gestione a soggetti misti o privati, la precarizzazione del lavoro.

È dunque urgente 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% fissate nell'ultima Legge finanziaria – sta infliggendo una stretta fortissima sugli enti locali, in termini sia di riduzione delle risorse disponibili, sia di modalità organizzative nell'erogazione dei servizi, in direzione di esternalizzazioni spesso selvagge, spesso immotivabili. Vi è quindi la necessità – pur facendosi carico delle difficoltà derivanti dall'attuale situazione della finanza pubblica – di un maggior riconoscimento di autonomia agli enti locali. E l'incentivazione di percorsi virtuosi di riorganizzazione, facendo riferimento anche a para-

Q U A L E S T A T O

LA QUESTIONE

metri 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. In particolare, non si può differire a un 'secondo tempo' il superamento dell'attuale blocco del *turn-over*, riproponendo, invece, l'idea della programmazione degli accessi insieme a una loro riforma che, ferma restando la modalità concorsuale, determini elementi di maggiore semplificazione, trasparenza e imparzialità, da conseguire pensando anche a 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 amministrazioni pubbliche.

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 e ammodernamento.

La recente decisione del Parlamento europeo e della Commissione – in riferimento alla Direttiva Bolkestein – ha rinviato alle legislazioni nazionali la definizione della natura di servizio pubblico. Può essere l'occasione per una larga discussione e per una riflessione approfondita e impegnativa affinché – come propone la Federazione dei sindacati europei dei servizi pubblici (FSESP) con la *Campagna per un quadro giuridico europeo per i servizi pubblici* –, a partire dalla definizione dei Servizi di interesse generale (SIG) e dei Servizi di interesse economico generale (SIEG), si individuino finalmente nell'Unione europea criteri certi per difendere l'insostituibile funzione del pubblico nell'ambito dei beni comuni e dei servizi finalizzati all'esercizio dei diritti dei cittadini⁶.

⁶ Oltre ai numerosi contributi sul tema, che si possono ritrovare consultando l'*Indice tematico* contenuto nel *Catalogo storico 1996-2005* («Quale

LA QUESTIONE

Di fronte a questo quadro, arricchito e complicato – proprio in queste settimane – dalle polemiche sulle politiche di intervento nel pubblico impiego ai fini del contenimento del debito, è dunque necessario alzare il tiro dell’iniziativa sindacale, qualificandola su tre versanti.

a. La netta contrapposizione alle posizioni che, rappresentando una pubblica amministrazione tutta arretrata, pletorica, inefficiente, ripropongono (anche se con maggior garbo formale) la consueta logica dei tagli alle risorse e ai livelli di occupazione. C’è bisogno di verificare con precisione le diverse situazioni che riguardano una macchina amministrativa complessa e 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 rimuovere le reali sacche di arretratezza, i ritardi, provvedere all’esigenza di qualificare la risorsa lavoro e 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 amministrazioni pubbliche, compresi quelli delicati della riorganizzazione, della mobilità, della produttività, delle politiche di stabilizzazione e dei contratti.

b. 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 e ade-

Stato» 1, 2006, pp. 171 ss), in questo stesso fascicolo cfr., in particolare, R. Pavanelli, *Stop Bolkestein e oltre: sindacati in campagna per i servizi pubblici. Verso una normativa quadro europea*, pp. 158-176; E. Bernardo, *Stop Bolkestein e oltre... Dal Forum sociale di Atene una Rete europea per i servizi pubblici*, pp. 177-184; FSESP, *Servizi pubblici di qualità in Europa. Qualità della vita*, pp. 223-230; B. Rapkay *Progetto di relazione sui servizi di interesse generale* alla Commissione per i problemi economici e monetari del Parlamento europeo, pp. 236-241; PSE, *Preambolo di un progetto di Direttiva europea sui SI(E)G*, pp. 242-250. (NdR).

Q U A L E S T A T O

LA QUESTIONE

guato reticolo di relazioni sindacali per governare le riorganizzazioni. Tutto ciò, ovviamente, richiede da parte del sindacato la predisposizione di proposte, elaborazioni, piattaforme.

La prima esigenza è quella di arricchire le procedure negoziali facendo diventare oggetto di stringente confronto sia i processi di esternalizzazione e appalto, sia la discussione sulle politiche occupazionali, oggi semplicemente confinati nell'ambito delle informazioni da fornire alle RSU e ai sindacati confederali e di categoria. In questo senso, è preliminare che i processi riorganizzativi delle amministrazioni pubbliche e le politiche del lavoro diventino reale terreno 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.

Ciò richiede di condividere e costruire 'tavoli per la partecipazione pubblica' (territoriali e regionali, in funzione delle specificità e delle articolazioni settoriali), che vedano il coinvolgimento delle diverse rappresentanze istituzionali, delle parti sociali, delle associazioni (dei consumatori, ambientaliste, del volontariato). Tavoli che possano diventare un'occasione e 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 l'azione e la riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche.

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 – anche per quanto riguarda il sindacato, con le sue politiche contrattuali – assumano quelle politiche condivise come autonomo vincolo per i propri comportamenti.

È in questo quadro di implementazione delle relazioni sindacali e delle procedure concertative che può diventare di straordinario interesse il rafforzamento proceduralizzato di nuove

Q U A L E S T A T O

LA QUESTIONE

forme partecipative che aiutino l'azione contrattuale e contribuiscano a darle efficacia e consenso.

c. Ma lo sforzo più grande serve per costruire rapidamente una forte iniziativa, nel territorio, nei confronti delle amministrazioni. È necessario aprire una grande campagna di confronto con tutte le amministrazioni per definirne la missione pubblica, contrattare la mappa dei servizi e delle prestazioni necessarie e, su 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 posti di lavoro.

Questo approccio è importante perché rimette al centro i temi della organizzazione del lavoro per la riorganizzazione del servizio, esalta la capacità negoziale del sindacato in tutte le sue articolazioni e ne evidenzia, anche, la natura solidaristica. Ma, ancor di più, permette di cambiare l'agenda del confronto oggi presente in molte amministrazioni.

È 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.

È partendo dalla conquista di questo progetto generale condiviso che diventa più forte la posizione del sindacato anche nell'affrontare i vincoli di bilancio, la complessità delle politiche di stabilizzazione, le discussioni sulla riorganizzazione del lavoro e del servizio. Sarebbe più agevole far avanzare opzioni alternative alle esternalizzazioni o, quanto meno – se non esistessero queste condizioni – indicare soluzioni che assumano caratteristiche di reversibilità della scelta e, comunque, di maggior vicinanza, tra le varie forme di gestioni esternalizzate possibili, a quella della gestione diretta.

Q U A L E S T A T O

LA QUESTIONE

È in questo orizzonte contrattuale che diventa possibile, inoltre, rafforzare l'impegno per mettere in campo e far crescere, in quantità e qualità, la 'contrattazione sociale territoriale'⁷, sulla quale c'è un confronto già avviato con la CGIL e il sindacato dei pensionati, con i quali abbiamo condiviso un percorso che può essere proseguito utilmente. La contrattazione territoriale rappresenta un obiettivo 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 alla condizione che il sindacato sappia svolgere efficacemente il suo proprio compito – consentirà di tenere insieme, legata da un progetto comune e impegnativo, la domanda e l'offerta sociale, di arricchire la pratica di contrattazione negli enti e nelle aziende. È un aspetto che sarebbe pericoloso sottovalutare perché nel prossimo futuro non è improbabile che si dia la situazione in cui più d'uno intenda risolvere i problemi di bilancio consegnando al sindacato l'alternativa tra il mantenimento di un servizio, o di una prestazione sociale, e il riconoscimento di un diritto ai lavoratori. Nessuno sforzo deve essere risparmiato quindi per evitare una situazione che porterebbe a contrapporre diritti a diritti. E sarà possibile soltanto attraverso una coerente, rigorosa e intelligente cooperazione tra esigenze della domanda sociale e riconoscimento, qualificazione e valorizzazione dell'offerta e dei soggetti deputati alla prestazione.

Anche per questa via si contrasta lo svuotamento e la dequalificazione delle funzioni pubbliche e dello Stato sociale e se ne rilancia il ruolo di strumento universale di tutela e di affermazione dei diritti, dell'uguaglianza e della solidarietà.

⁷ Vedi «Carta Quaderni», 1: *Camere del Lavoro*, giugno 2004. (Ndr).