

LA QUESTIONE

Corrado Oddi*

IL MERCATO NEL WELFARE Percezioni ed effetti della precarizzazione del lavoro pubblico

A proposito della ricerca curata
da ARCI, ARNM, ATTAC, FP CGIL

1.

In queste note proporrò qualche riflessione sui primi risultati – già sufficientemente significativi – cui è approdata la ricerca promossa da FP CGIL, ARCI, Associazione rete del nuovo municipio (ARNM) e ATTAC, dal titolo *Cambiamento delle forme gestionali nel settore pubblico, qualità del lavoro e del servizio, partecipazione democratica*. La ricerca, iniziata all'incirca un anno fa¹, è ormai giunta alla fase finale dell'elaborazione dei risultati, che presto saranno presentati pubblicamente e in termini dettagliati.

Abbiamo voluto verificare sul campo una tesi che abbiamo ampiamente sostenuto e sviluppato in questi anni; e cioè che, in generale, siamo stati in presenza, nel settore pubblico, di significativi processi di cambiamento delle forme di gestione dei servizi in direzione di una loro esternalizzazione e privatizzazione, e che ciò ha comportato elementi di serio peggioramento, sia nella situazione occupazionale e nella qualità del lavoro, sia nella qualità del servizio erogato. Questi processi hanno inoltre ulteriormente depotenziato le forme della partecipazione dei cittadini e degli utenti nelle scelte sull'assetto e sulle finalità dei servizi.

Si tratta – per dirla in estrema sintesi – dell'affermazione concreta del pensiero e del modello neoliberista, che ha costruito un'offensiva molto forte, a livello sia internazionale che interno, contro il ruolo dell'intervento pubblico indicato come fonte di

* Dipartimento Welfare e riforme della Funzione pubblica CGIL nazionale.

¹ Vedi in «Quale Stato», 4, 2004-1, 2005, *Servizi pubblici e partecipazione democratica. Proposte per un progetto di ricerca*, p. 113 (NdR).

LA QUESTIONE

inefficienza e impedimento allo sviluppo e alla crescita economica.

La ricerca si è sviluppata attraverso la somministrazione e la compilazione di due questionari – uno rivolto alle lavoratrici e ai lavoratori, l'altro a comitati e associazioni di cittadini – con lo scopo di raccogliere osservazioni e giudizi sui temi oggetto della ricerca: dimensioni e caratteristiche dei processi di esternalizzazione e privatizzazione, cambiamenti nella qualità del lavoro e dei servizi, forme di coinvolgimento e partecipazione (o meno) alle scelte di assetto e organizzazione dei servizi.

La diffusione dei questionari ha riguardato, su base campionaria, i settori fondamentali dei servizi pubblici locali (enti locali, sanità, igiene ambientale pubblica, gas, acqua, energia elettrica e trasporto pubblico locale) in 4-5 importanti regioni, a seconda dei comparti interessati: Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio, Sicilia. Abbiamo, cioè, tentato una vera e propria inchiesta sul campo, certo consapevole del fatto che tale approccio ha coinvolto chi è stato investito dalle scelte, e non i decisori, ma non meno convinti che dar voce a chi è stato investito dai cambiamenti sia assolutamente decisivo per comprendere e analizzare ciò che si è effettivamente prodotto.

Non è secondario rilevare l'ampiezza dell'universo interessato alla ricerca. I dati parziali sinora elaborati – che riguardano i comparti degli enti locali e della sanità – si fondano su una base costituita da 5102 questionari compilati da lavoratrici e lavoratori (2865 degli enti locali, 2237 della sanità) in Lombardia, Emilia-Romagna, Lazio e Sicilia, e da 81 questionari (36 per gli enti locali e 45 per la sanità) raccolti da associazioni e comitati di cittadini e di utenti, che pensiamo costituiscano un significativo campione di riferimento, da cui è possibile trarre indicazioni di carattere generale².

Per stare all'essenziale, il primo dato significativo che emerge dalla ricerca è che più del 70% dei lavoratori intervistati degli

² Hanno risposto associazioni e comitati radicati e rappresentativi territorialmente e razionalmente, come ACLI, ARCI, Federconsumatori, AUSER, ATTAC, CODACONS, ecc.

LA QUESTIONE

enti locali intervistati e il 78% di quelli della sanità dichiarano che negli ultimi cinque anni sono intervenuti processi di esternalizzazione dei servizi nei loro enti e nelle loro aziende. Se, poi, teniamo conto di chi dice di non saperlo (pari al 14% negli enti locali e al 18% nella sanità), la percentuale di chi risponde che non si è proceduto in questa direzione è decisamente limitata (appena più del 15% negli enti locali e solo il 4% nella sanità).

Questa valutazione viene confermata, sia pure in dimensioni più ridotte, dalle risposte che provengono dalle associazioni e dai comitati di cittadini: nel comparto degli enti locali, il 48% sostiene che sono intervenuti processi di privatizzazione (il 22% non sa e il 30% risponde negativamente), mentre nel comparto della sanità il 60% segnala che si è andati in questa direzione (il 13% non sa e il 27% risponde che non si sono esternalizzati settori di attività e servizi).

Il punto focale della ricerca riguarda, naturalmente, i giudizi che vengono espressi quanto alle conseguenze sul lavoro e sulla qualità del servizio che i processi di esternalizzazione hanno comportato.

Le valutazioni raccolte sono sufficientemente nette.

Analizzando le risposte provenienti dai lavoratori³, il 51% di quelli degli enti locali ritiene che essi hanno causato effetti negativi sui livelli occupazionali (il 28% non sa e il 21% si esprime positivamente), e il 50% dei lavoratori della sanità si pronuncia negli stessi termini (il 34% non sa e il 16% giudica gli effetti positivi).

Se si considerano le valutazioni relative alle conseguenze sui diritti dei lavoratori, il giudizio negativo è ancor più consistente: tra i lavoratori degli enti locali raggiunge il 61% (31% i *non so*, 8% i giudizi positivi); tra i lavoratori della sanità, il 63% (34% i *non so*, solo il 3% i giudizi positivi).

Infine, per quanto riguarda la qualità del servizio, i processi di esternalizzazione e privatizzazione determinano, per il 57% dei lavoratori degli enti locali, un peggioramento rispetto alla situa-

³ Allo stato attuale, il dato corrispondente dei questionari delle associazioni di cittadini è ancora in fase di elaborazione.

LA QUESTIONE

zione preesistente (il 29% *non sa*, il 14% esprime un giudizio positivo), mentre nella sanità risponde in termini negativi il 65% del campione (il 27% *non sa* e l'8% dà un giudizio positivo).

I risultati sono sostanzialmente omogenei tra i due comparti, anche se si può notare che i giudizi negativi più numerosi – sia quanto al maggior ricorso alle esternalizzazioni, sia quanto alla negatività dei loro effetti – si registra tra i lavoratori della sanità. Un dato che, verosimilmente, ha origine nell'impatto più ravvicinato che tali processi hanno sulla condizione materiale e di vita delle persone che lavorano in servizi 'sensibili' come quelli sanitari, a diretto e quotidiano contatto con quanti ne usufruiscono.

Disaggregando i dati su base regionale, è interessante rilevare che, in genere, le risposte che denunciano più intensi processi di esternalizzazione ed esprimono un giudizio più severo – quanto alle conseguenze negative, sia sui diritti dei lavoratori sia sulla qualità del servizio – provengono dalla Lombardia e dall'Emilia-Romagna, ben più che dal Lazio e dalla Sicilia.

Per esemplificare, a proposito della segnalazione del ricorso alle esternalizzazioni negli enti locali, troviamo riscontro nell'86% dei lavoratori che hanno risposto in Lombardia e nell'83% di quelli dell'Emilia-Romagna, a fronte, rispettivamente, del 58% in Sicilia e del 46% nel Lazio. Nella sanità, sono l'82% le lavoratrici ed i lavoratori che segnalano un alto tasso di esternalizzazioni in Emilia-Romagna, l'80% quelli della Lombardia, a fronte rispettivamente del 75% nel Lazio e del 68% in Sicilia.

Quanto al giudizio negativo sulle conseguenze occupazionali, tra i lavoratori degli enti locali lo esprime il 59% di quelli emiliano-romagnoli che hanno risposto, e il 58% di quelli lombardi; mentre sia in Lazio che in Sicilia i giudizi negativi ammontano, in entrambe le situazioni, al 39%.

Quanto alle conseguenze sulla tutela dei diritti del lavoro, negli enti locali sono il 69% i giudizi negativi in Emilia-Romagna, il 62% in Lombardia: una percentuale decisamente maggiore rispetto al 54% in Sicilia e al 50% nel Lazio.

Nella sanità, analogo l'andamento anche quanto al giudizio sulla qualità del servizio: boccia le scelte di esternalizzazione il

Q U A L E S T A T O

LA QUESTIONE

73% di lavoratori lombardi e il 72% di quelli emiliani, mentre in Lazio e in Sicilia le percentuali scendono rispettivamente al 52% e al 49%. Questi dati sembrano dirci che nelle regioni nelle quali è più denunciato il ricorso alle esternalizzazioni, ne sono più criticati gli effetti.

Del resto, la rilevazione di tali andamenti appare coerente con le tante rilevazioni di diverse indagini campionarie che, da tempo, rivelano ormai il crescente diffondersi di una sorta di senso comune attorno all'importanza e alla positività del ruolo dell'intervento pubblico nella società e nella gestione dei servizi, mentre segnalano in crescita un giudizio opposto sulle logiche mercantili delle privatizzazioni.

Sembra, insomma, che si stia sensibilmente modificando l'opinione – largamente diffusa negli anni precedenti – favorevole al primato del mercato e del ruolo dei soggetti privati rispetto al sistema e all'intervento pubblico⁴.

Non penso, dunque, che sia una forzatura ascrivere a questo mutato atteggiamento nella società i risultati che emergono dall'indagine campionaria della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane – relativa ai redditi 2004 e pubblicata nel gennaio 2006 – a proposito del rapporto tra tassazione e servizi. Più del 70% del campione intervistato si esprime in termini positivi rispetto all'ipotesi di una tassazione elevata a fronte della garanzia di usufruire di consistenti servizi pubblici, mentre meno del restante 30% aderisce ad una visione di 'Stato leggero' che effet-

⁴ Ce lo dice, ad esempio, l'indagine realizzata, nel 2005, da «Publica SWG» per conto dell'ANCI, nella quale l'indicatore assunto come orientamento al privato – e cioè l'opinione che siamo in presenza di un logoramento irreversibile del Welfare State e che la modalità di gestione privata dei principali servizi garantirebbe minori costi e maggiori benefici ai cittadini – subisce un drastico calo tra la fine degli anni '90 e questi ultimi due, tre anni, passando da valori di condivisione pari a circa il 60% dei cittadini rispondenti a valori attorno al 40%. Analogamente, un'altra recente ricerca, realizzata nel febbraio 2006 – da «DEMOS&PI» per il Comitato scientifico e il Centro studi della Confindustria – sull'atteggiamento degli italiani nei confronti del mercato, ci avverte del fatto che, ad esempio, rispetto ai servizi liberalizzati e privatizzati (con l'eccezione del settore aeroportuale e del trasporto aereo dove le opinioni sono mag-

LA QUESTIONE

tua un prelievo fiscale maggiormente contenuto per offrire solo servizi assolutamente essenziali (difesa, giustizia, polizia ecc.). Di fronte all'alternativa 'meno tasse e meno servizi' oppure 'tassazione più elevata e maggiori servizi', le famiglie italiane sembrano propendere di gran lunga per la seconda soluzione⁵.

2.

Su queste basi mi sento, quindi, di indicare una chiave interpretativa: sta ormai emergendo una reazione consistente al ridimensionamento e alla svalorizzazione del sistema e del lavoro pubblico cui abbiamo assistito nel corso degli ultimi anni.

Insomma, si può provare a propagandare ideologicamente la realtà in modo diverso da come essa è, ma poi la sua concretezza torna a riemergere. E la realtà di questi anni, a differenza di come anche autorevoli commentatori provano ancora a descriverla, è stata caratterizzata da un progressivo affievolirsi dello Stato sociale – nella sua funzione redistributiva e di protezione – che ha alimentato le disuguaglianze sociali e territoriali.

Vale la pena, a questo proposito, approfondire qualche altro punto di analisi.

In primo luogo, è utile sgombrare il campo dalle semplificazioni strumentali che, proprio in questi giorni, continuano a dilagare a proposito dei dati della finanza pubblica.

giormente distribuite), una maggioranza molto significativa risponde di essere favorevole al ritorno a una gestione esclusivamente pubblica di tali servizi (per la telefonia, 55,3% sì, 32,8% no; per le gestioni autostradali, 53,5% sì, 25,3% no; per il settore energetico, 58,9% sì, 27,7% no). L'orientamento è confermato, sempre nella stessa ricerca, dalle risposte sulla preferenza della gestione pubblica o privata dei servizi, dove prevale l'opzione per la gestione pubblica e, subito dopo, per quella 'regolamentata' (in parte alle aziende private, ma con il controllo del pubblico), lasciando invece a grande distanza – con percentuali che variano dal 5% al 20% secondo i settori – la scelta relativa alla gestione da parte delle aziende private

⁵ Cfr., in questo stesso fascicolo, Sara Colombini e Stefano Toso, *Cosa pensano gli italiani delle tasse*, pp. 91-99, fonte www.lavoce.info (Ndr).

LA QUESTIONE

Secondo questa vulgata, ci troveremmo di fronte a un aumento incontrollato della spesa pubblica – in particolare di quella corrente – che ha nuovamente portato a un deficit e a un debito pubblico fuori controllo. Una situazione, si è detto, paragonabile a quella degli inizi degli anni Novanta, che richiederebbe dunque – sia pure, si dice, insieme a interventi volti a rilanciare la crescita e lo sviluppo – un'impostazione rigorosa (rigorista?) nei confronti della spesa per pensioni, sanità, enti locali e lavoro pubblico.

Ora, a parte la diversità del contesto nel quale ci troviamo oggi rispetto a quello dei primi anni Novanta (basta, da questo punto di vista, riflettere sulla differenza tra la debolezza della lira di allora e il fatto di essere oggi, con tutto quello che comporta, nel sistema dell'euro), ciò che viene 'stranamente' sottaciuto è *che il peggioramento dei conti pubblici deriva molto di più dal brusco calo delle entrate registrato negli ultimi anni, piuttosto che dall'incremento delle spese.*

Il deficit passa dal 2,4% sul PIL (in termini di media nel periodo 1997-2001) al 4,1% del 2005, con un incremento dell'1,7%, che *corrisponde proprio al calo registrato sul lato delle entrate* (vedi Tab 1, p. 344).

Come si ricava dalla Tabella, le entrate hanno un andamento molto negativo. La media del periodo 2002-2005 fa registrare un calo dell'1,5% sul PIL rispetto alla media del quinquennio 1997-2001. Per stare al 2005, esse rappresentano il 44,4% del PIL rispetto alla media del 46,1% del periodo 1997-2001. Andamento analogo presenta il dato delle imposte dirette che calano dell'1,4% sul PIL nel raffronto tra i due periodi considerati. Questi dati non ci inducono, certo, a ignorare una criticità rispetto all'andamento della spesa, in particolare di quella corrente primaria (spese correnti al netto della spesa per interessi).

Le spese totali e le spese correnti hanno un lieve decremento nel raffronto tra i periodi considerati, o al massimo sono stabili. La spesa corrente primaria rapportata al PIL, cresce invece dell'1,6% nel periodo 2002-2005, passando dal 37,6% al 39,2%; nel 2005 essa raggiunge il 39,9%, con un incremento del 2,2% rispetto alla media del quinquennio 1997-2001. In pratica, essa

Q U A L E S T A T O

LA QUESTIONE

si mangia quasi tutto il risparmio derivante dalla minore spesa per interessi, che passa dal 7,2% sul PIL del primo periodo, al 4,9% del secondo periodo e al 4,6% del 2005. L'elemento fondato di preoccupazione deriva dal fatto che la spesa corrente primaria sta crescendo, mentre comincia a profilarsi una tendenza al rialzo dei tassi d'interesse con il rischio conseguente che torni a crescere anche il servizio del debito accumulato.

Il peggioramento dell'indebitamento, dunque, deriva molto di più dal pesante buco delle entrate che dall'incremento delle spese. Rispetto alle quali è certamente giusto avere comunque attenzione, soprattutto per quanto riguarda la dinamica della spesa corrente primaria in relazione a quella per gli interessi. In ogni caso, il dato più preoccupante è costituito dal fatto che il forte calo delle entrate e, in primo luogo, delle imposte dirette, negli ultimi anni *ha assunto caratteristiche strutturali*. L'entità della diminuzione, infatti, non è spiegabile semplicemente sulla base della 'riforma' fiscale introdotta dal governo Berlusconi, ma segnala invece l'estensione di pratiche di evasione ed elusione che, notoriamente, sono maggiormente correlate ai redditi provenienti dal lavoro autonomo.

Come ben testimoniato dalla tabella seguente (vedi Tab. 2, p. 344), il contributo della tassazione del lavoro dipendente è decisamente cresciuta (dal 6,6% sul PIL nel 2000 al 7% nel 2005), mentre quello del lavoro autonomo è parallelamente diminuita (dall'1% nel 2000 allo 0,7% nel 2005). Insomma, è evidente che siamo in presenza di un andamento preoccupante sul versante delle entrate dello Stato da un punto di vista non solo quantitativo, ma anche qualitativo: se ne è attenuata la progressività ma anche, più in generale, la funzione redistributiva.

Ad aggravare la situazione, poi, interviene il fatto che, anche sul versante delle modificazioni qualitative della distribuzione e della composizione della spesa pubblica, assistiamo a un fenomeno analogo. Senza alcuna pretesa di esaustività, è utile tuttavia esaminare ciò che è successo in due aggregati fondamentali della spesa pubblica: gli enti locali (Comuni, Province e altri soggetti istituzionali – aziende, fondazioni ecc – ad essi strettamente connessi) e il sistema sanitario.

Q U A L E S T A T O

LA QUESTIONE

Guardando al periodo che va dal 1999 al 2004, l'andamento della finanza locale si caratterizza per una ripresa – pur entro una dimensione limitata – dell'indebitamento netto, che raggiunge nel triennio 2002-2004 lo 0,36% sul PIL, dopo una fase prolungata di contenimento⁶. L'incremento della spesa risulta essere di 0,2 punti sul PIL nel triennio 2002-2004, rispetto al triennio 1999-2001. Incremento sostanzialmente ascrivibile agli enti locali del Centro-Nord e alla spesa in conto capitale, su cui – in quel periodo – non intervennero restrizioni provenienti dal Patto di stabilità interno. Le entrate conoscono invece una dinamica meno pronunciata (+0,1% sul PIL).

Ancora più interessante, tuttavia, è notare che aumenta il divario tra la situazione degli enti locali del Centro-Nord e quella del Mezzogiorno. La spesa media *pro capite* annua, nel triennio 2002-2004, è pari a 1370 Euro, ma nel Centro-Nord essa risulta essere circa il 50% maggiore di quella degli enti locali meridionali (rispettivamente: 1550 euro e 1046 euro), mentre nel precedente triennio 1999-2001 il rapporto era di 140 a 100 (1346 su 946). Inoltre, la spesa corrente si riduce in percentuale sul PIL e ancor più sul totale delle spese. Infatti, sempre facendo riferimento ai due trienni considerati, essa passa dal 3,90% al 3,87% (nel Centro-Nord dal 3,61% al 3,58%; nel Mezzogiorno dal 4,89% al 4,74%), mentre la spesa in conto capitale aumenta dall'1,44% al 2,21% (nel Centro-Nord dall'1,92% al 2,21%, nel Mezzogiorno dall'1,91% all'1,95%).

Sul versante delle entrate, il fenomeno più significativo è quello relativo alla crescita delle entrate tributarie ed extra-tributarie proprie – al netto della compartecipazione IRPEF – che si attestano ormai, nel triennio 2002-2004, al 50% del totale delle entrate. Sul totale delle entrate, che rappresentano il 5,32% del PIL, le entrate tributarie ed extra-tributarie raggiungono il 2,56%. È da notare che nel Centro-Nord tale valore, in forte crescita durante tutti gli anni 90, è pari al 2,62% a fronte di un

⁶ Per questo e i per i dati successivi sulla finanza locale, vedi: *La finanza locale in Italia. Rapporto 2005*, a cura di ISAE-IRES Piemonte-IRPET, Franco Angeli, 2006.

LA QUESTIONE

dato relativo alle entrate totali del 5,00%, mentre nel Mezzogiorno le entrate tributarie proprie rappresentano il 2,39% e le entrate totali il 6,30%.

Questo dato è correlato a una significativa diminuzione dei trasferimenti, soprattutto statali, che passano dall'1,83% sul PIL del periodo 1999-2001 all'1,72% del periodo 2002-2004 (stazionari all'1,36% quelli del Centro-Nord, dal 3,29% al 2,81% quelli del Mezzogiorno).

L'insieme delle modificazioni intervenute nella spesa e nelle entrate degli enti locali indicano dunque una direzione di marcia precisa e inquietante, le cui caratteristiche delineano una sorta di 'federalismo senza perequazione' e un evidente ridimensionamento del Welfare e della sua funzione redistributiva. Il 'federalismo senza perequazione' (almeno strutturalmente, una vera e propria anticamera del secessionismo) è ben segnalato dalla crescita della spesa – che avviene quasi tutta nel Centro-Nord e in conto capitale – e dal corrispondente incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie proprie degli enti locali (in particolare dovute a ICI e tariffe). Contemporaneamente, si registra la diminuzione della spesa corrente. Quella, cioè, che, com'è noto, più alimenta il sistema dei servizi.

Insomma, le politiche assegnate in questi ultimi anni agli enti locali hanno fatto crescere le disuguaglianze sociali e territoriali, attenuando il ruolo redistributivo del Welfare e rafforzando, invece, una logica mercatista per cui può avere di più chi paga in termini proporzionali.

Le tendenze che abbiamo riscontrato nella finanza locale sono confermate e, per certi versi, accentuate nel momento in cui esaminiamo ciò che è successo in questi ultimi anni nel settore della sanità. Procedendo per grandi linee, il primo dato che balza agli occhi è la crescita della spesa. La spesa per sanità, istruzione e assistenza era pari al 21,9% sul totale della spesa pubblica nel 1996 e, nel 2003, era cresciuta di oltre 3 punti percentuali: a questo risultato la spesa sanitaria contribuisce per un considerevole +2,4%, mentre la spesa per l'istruzione cresce di

Q U A L E S T A T O

LA QUESTIONE

1 punto percentuale e quella per l'assistenza cala addirittura dello 0,3%⁷.

Il secondo aspetto assolutamente rilevante è che, negli ultimi anni, anche per la spesa sanitaria, si riduce il suo ruolo redistributivo. Nel corso del periodo 1996-2003 si riscontra un aumento significativo dell'elasticità della spesa sanitaria *pro capite* rispetto al PIL per abitante, che equivale a quello che abbiamo già visto nella dinamica della spesa degli enti locali. Infatti, l'incremento della spesa sanitaria del 2,4% sulla spesa totale delle pubbliche amministrazioni, nel periodo 1996-2003, si realizza con un incremento del 4,6% nelle Regioni del Nord-Ovest, del 2,3% in quelle del Nord-Est, dell'1,6% nel Centro, dell'1,1% nel Sud e dello 0,6% nelle Isole. In altri termini, nel 2003 la spesa sanitaria *pro capite* di 1508 euro si distribuisce in un intervallo di valori che va dal massimo di 1711 euro nel Nord-Ovest al minimo di 1288 euro nelle Isole, passando attraverso i 1593 Euro del Nord-Est, i 1516 euro del Centro e i 1319 euro del Sud.

Quanto alla composizione della spesa, un altro dato accomuna la spesa locale e quella sanitaria: in entrambi questi aggregati, nel corso del tempo, diminuisce la spesa per il personale e aumenta quella per l'acquisto di beni e servizi. Negli enti locali, sul totale delle spese correnti la spesa per il personale si riduce dal 32,4% al 31,1% dal triennio 1999-2001 al triennio 2002-2004, mentre quella per l'acquisto di beni e servizi si accresce dal 44,7% al 45,6%. Nella sanità, il *Rapporto annuale 2005* dell'ISTAT evidenzia come tra il 1996 e il 2003 si sia registrato, sul totale della spesa, un aumento di circa 12 punti percentuali dell'incidenza della spesa per beni e servizi a fronte di una diminuzione del 5,5% dell'incidenza della spesa per il personale. Questa trasformazione è stata, peraltro, più marcata in Lombardia e nelle Regioni che avevano una limitata incidenza delle prestazioni sanitarie offerte in regime di convenzione.

Tutto ciò conferma che siamo in presenza di un forte processo di esternalizzazione dei servizi. Questo processo – come ormai

⁷ Vedi: ISTAT, *Rapporto annuale 2005*.

LA QUESTIONE

ampiamente analizzato – è stato fortemente sostenuto dai provvedimenti contenuti nelle Leggi finanziarie degli ultimi anni, grazie alla fissazione di vincoli sempre più stringenti alla spesa corrente attraverso le riscritture del Patto di stabilità interno e le limitazioni relative al blocco parziale del *turn-over* nelle pubbliche amministrazioni.

Accanto a ciò, ha senz'altro favorito questa tendenza l'evoluzione legislativa in materia di servizi pubblici locali. Le novità intervenute in questi ultimi anni sono, da una parte, la normazione dei servizi a rilevanza economica con il Testo Unico degli enti locali n. 267/2000 (e le successive modificazioni fino al 2004) che – a parte la soluzione della SPA completamente pubblica *in house* – apre fortemente la gestione a soggetti privati e, dall'altra, la sentenza n. 272 del luglio 2004 della Corte costituzionale che, dichiarando illegittimo l'intervento della legislazione nazionale in materia di forme di gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica, ha nei fatti creato un vuoto legislativo che sta consentendo operazioni del tutto arbitrarie.

Il quadro che ne esce è sufficientemente chiaro: i processi di esternalizzazione e di privatizzazione – come testimonia la nostra ricerca ma anche altre indagini condotte sul tema⁸ – sono decisamente ampi e dettati da una logica che guarda, contemporaneamente, alla necessità di comprimere la spesa corrente (e in particolare quella del lavoro) e alla scelta di affidare al privato e alle logiche di mercato parti significative dell'intervento pubblico.

Infine, a completamento del ragionamento sinora svolto, non meno significativo è ciò che si è venuto determinando nel lavoro pubblico. Non ci vuole molto a realizzare che anche nel settore pubblico, come in tutto il mondo del lavoro, la precarizza-

⁸ Vedi: Dipartimento della Funzione Pubblica, Presidenza del Consiglio dei ministri, *Le esternalizzazioni nelle amministrazioni pubbliche*, ES1 2005; e ANCI, Dipartimento Funzione Pubblica, *Extra-Rapporto sullo Stato del processo di esternalizzazione delle funzioni e dei servizi nei Comuni*, 2006.

LA QUESTIONE

zione del lavoro è diventata un fenomeno assai consistente, che tende a crescere progressivamente.

Analizzando i dati del Conto annuale 2004 del personale dipendente dalle pubbliche amministrazioni presentati dalla Ragioneria generale dello Stato⁹, possiamo stimare che nel 2004 più del 13% dei lavoratori impegnati nei comparti delle pubbliche amministrazioni osservati (Servizio sanitario nazionale, enti pubblici non economici, Regioni e autonomie locali, ministeri, agenzie e presidenza del Consiglio, aziende autonome, enti di ricerca, università)¹⁰ risulta occupato con varie forme di lavoro precario (contratti a termine, contratti di formazione-lavoro, contratti interinali, LSU, collaboratori coordinati e continuativi). È questo, peraltro, un dato di massima senz'altro sottostimato, visto che non vengono prese in considerazione altre forme di lavoro a tempo non indeterminato presenti nelle pubbliche amministrazioni. Rapportando i lavoratori presenti nei comparti sopraindicati (2.024.945 alla fine del 2004) con i lavoratori impiegati nelle varie tipologie di lavoro atipico (111.521 contratti a termine, 3677 contratti di formazione lavoro, 7195 contratti interinali, 40537 lavoratori 'socialmente utili', 101.328 Co.co.co.) si raggiunge un dato totale pari ad almeno 264.258 lavoratori precari¹¹.

⁹ Vedi: Ragioneria generale dello Stato, *Conti annuali personale delle Amministrazioni Pubbliche 2001-2002*.

¹⁰ Abbiamo escluso nella rilevazione il comparto della scuola, sia perché lì il lavoro precario ha caratteristiche specifiche sia, ancor più, perché i dati non sono censiti in modo omogeneo dalla RGS.

¹¹ È necessario specificare che questi dati non sono omogenei tra loro. Infatti essi, provenienti sempre dalla RGS, sono calcolati come 'unità annue' per le varie forme di contratti a termine (e cioè sommando i mesi lavorati dal personale a termine - tempo determinato, contratti di formazione-lavoro, lavoro interinale, lavoratori socialmente utili - e dividendo il totale per 12), mentre i Co.co.co. sono conteggiati come numero dei contratti stipulati. Una siffatta rilevazione (speriamo non intenzionale) rende i dati non omogenei e costringe, pur nella consapevolezza dell'arbitrarietà dell'operazione, a effettuare addizioni improprie, che, però, possono - con le avvertenze del caso, e sapendo che così si ottiene un dato quantitativo sottostimato - dare un'idea del fenomeno complessivo di precarizzazione del lavoro pubblico.

LA QUESTIONE

Altrettanto interessante è guardare alla dinamica del ricorso al lavoro precario. Qui è possibile far riferimento solo al triennio 2002-2004, visto che, per gli anni precedenti, non esistono rilevazioni rispetto all'utilizzo delle collaborazioni coordinate e continuative.

È decisamente significativo notare come non solo siamo in presenza di una crescita delle varie forme di lavoro precario (sempre sommando arbitrariamente: 224.268 lavoratori precari nel 2002; 254.371 nel 2003, con un incremento del 13,4%; 264.258 nel 2004, con un incremento ulteriore del 3,8%), ma anche di una correlazione inversa tra occupazione a tempo indeterminato e occupazione precaria.

Ciò che emerge è il ruolo *sostitutivo* del lavoro precario nei confronti del lavoro a tempo indeterminato. Infatti, sempre guardando al triennio 2002-2004, non può non colpire il fatto che il numero complessivo dei lavoratori presenti nei comparti osservati – sommando quelli a tempo indeterminato con quelli precari – è sostanzialmente stabile: 2.005.910 nel 2002, 2.013.976 nel 2003, 2.024.945 nel 2004.

Nel settore pubblico (probabilmente ancor più che nel settore privato) non si può davvero invocare una sorta di *inevitabile* flessibilità, magari aggiungendo poi che, certo, va evitato il rischio che essa degeneri in precarietà: in realtà, la crescente precarizzazione del lavoro nel settore pubblico è proprio figlia delle scelte di politica economica e delle politiche del lavoro compiute in questi ultimi anni. Scelte imperniate, ancora una volta, sul taglio della spesa corrente – a partire, appunto, da quella per il lavoro – e sulle limitazioni dell'utilizzo del rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

È evidente che tutti i fenomeni qui tratteggiati (ridimensionamento del ruolo redistributivo del Welfare, sia sul versante delle politiche delle entrate che su quello della spesa pubblica; esternalizzazioni e privatizzazioni dei servizi pubblici; precarizzazione del lavoro) discendono dalla impostazione neoliberista che ha permeato l'insieme delle politiche economiche e sociali di questi ultimi anni.

I guasti sono notevoli e si traducono in un senso generale di

Q U A L E S T A T O

LA QUESTIONE

incertezza e vulnerabilità che colpisce, in primo luogo, i settori sociali più deboli. Di qui, mi pare, quel senso comune di rivalutazione del ruolo dell'intervento pubblico e dello Stato sociale, quel giudizio negativo sulle politiche di esternalizzazione e privatizzazione dei servizi, di cui anche la nostra ricerca è buona testimone.

Non bastano, dunque, semplici correttivi di tale impostazione. Non si può pensare che sia giusto e sufficiente temperare – lasciando intatto quell'impianto – il populismo neoliberista di questi anni, sostituendolo con un qualche spirito 'modernizzatore' e rigorista. Serve una discontinuità forte nelle scelte politiche di fondo. Ma di questo avremo senz'altro modo di tornare a parlare.

Q U A L E S T A T O

LA QUESTIONE

TAB. 1
Andamento delle entrate (% del PIL)

Voci	Media 1997-2001 (a)	Media 2002-2005 (b)	(b)-(a)	2005 c)	(c)-(a)
Entrate	46,1	44,6	- 1,5	44,4	- 1,7
Imposte dirette	14,8	13,4	-1,4	13,3	- 1,5
Spese totali	48,5	48,1	- 0,4	48,5	-
Spese correnti	44,8	44,1	- 0,7	44,5	- 0,3
Indebitamento	2,4	3,5	+ 1,1	4,1	+ 1,7
Spesa interessi	7,2	4,9	- 2,3	4,6	- 2,6
Spesa corrente primaria	37,6	39,2	+ 1,6	39,9	+ 2,2

FONTE: Nostra elaborazione su dati Bankitalia.

TAB. 2
Andamento IRPEF (in milioni euro)

Anno	Ritenute lavoro dipendente	% Pil	Ritenute lavoro autonomo	% Pil
2000	79.006	6,6	12.396	1,0
2001	86.950	6,9	10.221	0,8
2002	89.272	6,8	9.594	0,7
2003	92.259	6,9	10.292	0,7
2004	96.405	7,2	10.673	0,7
2005	98.801	7,0	11.280	0,7

FONTE: Bankitalia

Q U A L E S T A T O