

Contributo della FP CGIL
al dibattito congressuale

La contrattazione sociale territoriale

Lavoro pubblico:
presidio di legalità,
trasparenza e democrazia

**FUNZIONE
PUBBLICA**

CGIL



1

Premessa

All'interno di un quadro contrassegnato dallo svolgimento del Congresso nazionale della CGIL, il significato di una riflessione che investe l'insieme della FP CGIL su un tema quale quello della contrattazione sociale territoriale sta, in primo luogo, nella considerazione che esso ha una valenza strategica e può costituire un crocevia fondamentale rispetto a come la CGIL starà in campo dentro la più grave crisi dal dopoguerra a oggi. E ciò per diverse ragioni, che risiedono proprio nel carattere della crisi. La crisi economica e le politiche di austerità che sono state adottate successivamente a essa stanno, infatti, seriamente compromettendo il sistema dei servizi pubblici. Nonostante molti siano convinti del contrario, invece di essere occasione di recupero di efficienza, le stagioni dei tagli si risolvono in ulteriore peggioramento dei servizi.

La crisi rende ancora più forti e centrali le ragioni e le specificità delle economie e dei sistemi territoriali; in essa si produce un attacco al sistema di welfare che fa emergere il tema dell'affermazione dei diritti di cittadinanza e del ripensamento delle stesse forme della democrazia, che possono avere nel livello territoriale una significativa possibilità di sperimentazione. Ancora, l'idea strategica del Piano del Lavoro ha la necessità di concretizzarsi in esperienze "esemplari", che possono trovare nella dimensione territoriale, confermando il ruolo del sindacato come soggetto politico generale, uno dei suoi luoghi di realizzazione. Infine, in questo quadro, il lavoro pubblico e gli stessi servizi pubblici, il nostro ruolo di sua tutela e

rappresentanza, a partire dalla riaffermazione del suo potere contrattuale a livello nazionale e decentrato, possono svolgere una funzione avanzata nell'affermazione di questi processi. Da questa premessa, peraltro, discende anche il fatto che la contrattazione sociale territoriale deve compiere un vero e proprio salto di qualità, nei contenuti e nei soggetti che l'agiscono. Ciò peraltro è evidenziato anche dal bilancio dell'esperienza che si è sviluppata su questo piano in questi ultimi anni. Infatti, com'è ben testimoniato dal terzo e dal quarto rapporto sulla Contrattazione Sociale Territoriale del 2012 e del 2013, elaborati dalla CGIL e dallo SPI, dentro la crisi, la contrattazione sociale territoriale da una parte ha aumentato la propria estensione e anche il suo rilievo nella pratica sindacale, ma, dall'altra, ha assunto un carattere sostanzialmente difensivo. Non a caso, in particolare secondo il terzo rapporto, l'area tematica su cui più si è esercitata la contrattazione sociale territoriale è quella delle politiche socio-sanitarie e assistenziali, assieme a quella della politica locale dei redditi e delle entrate, presenti all'incirca nell'80% degli accordi realizzati. Al contrario, esiste una grande distanza tra richieste sindacali e materie presenti negli accordi proprio sul tema delle politiche delle Amministrazioni Pubbliche (tema trattato nel 70% delle piattaforme presentate, ma sostanziato solo in poco più del 25% negli accordi realizzati), così come, rispetto agli anni passati, diminuisce la trattazione del tema delle politiche del lavoro e dello sviluppo, presente in circa la metà degli accordi prodotti.

2

I contenuti di una nuova fase della contrattazione sociale territoriale

Compiere il salto di qualità necessario nell'esperienza della contrattazione sociale territoriale comporta l'intervento su più terreni e anche una ridefinizione del suo profilo e delle sue priorità, che di seguito sintetizziamo.

LE POLITICHE PER UNO SVILUPPO DI QUALITÀ'

È nostra convinzione che, in primo luogo, è su questo terreno che si gioca il futuro del modello produttivo e sociale e, in esso, delle stesse possibilità di valorizzazione dei territori e delle loro specificità. In questo senso, si tratta di intervenire sugli assi strategici che compongono i fattori di un nuovo sviluppo che deve essere orientato alla qualità e in grado di fuoriuscire da una visione puramente economicista. Il che significa, ad esempio, considerare il sistema di welfare universalistico come fattore "produttivo", intervenire nelle politiche attive per il lavoro come parte integrante della dimensione del Welfare, pensare alla riforma delle Pubbliche Amministrazioni come volano di nuova efficienza e, contemporaneamente, di costruzione di legami sociali, ragionare sui beni pubblici come quelli che sottendono i diritti fondamentali delle persone e producono identità delle comunità territoriali. È evidente che qui si apre un campo di elaborazione e di formulazione di proposte ampio e innovativo e che ha peraltro bisogno di una cornice

nazionale per essere compiutamente realizzato. Nello stesso tempo, risulta possibile indicare alcuni filoni che sostanziano questo terreno di lavoro:

l'iniziativa per una proposta di nuove attività di sviluppo territoriale.

Essa necessita, contemporaneamente, di agire su due leve fondamentali, se si vuole uscire dalla logica della competizione giocata sui costi e sulla loro compressione e sull'estensione del lavoro sommerso e irregolare: da una parte, una immissione di valore aggiunto costruito sulla qualità e sull'incorporazione di "ricerca e sviluppo" nei prodotti, dall'altra l'assunzione del tema della sostenibilità ambientale, non solo come vincolo da rispettare, ma ancor più come chiave per lo sviluppo di nuove produzioni e attività. In questo ambito, il tema della prevenzione e della messa in sicurezza dell'ambiente naturale, urbano e dei luoghi di lavoro appare questione assai significativa, così come l'intervento rispetto al dissesto idrogeologico e il soccorso alle popolazioni di fronte alle calamità;

lo sviluppo di appropriate politiche di welfare.

Su questo piano occorre, in particolare, confermare il loro impianto universalistico in termini tali da garantire l'insieme dei diritti di cittadinanza e dei diritti costituzionali. Soprattutto è essenziale avere un approccio per il quale il welfare territoriale abbia una dimensione

larga: esso è un insieme complesso di servizi e funzioni, costituito non solo da quelli forniti dal sistema delle Amministrazioni locali ma anche da quelli rappresentati dalle funzioni decentrate delle Amministrazioni Centrali.

Le scelte da assumere come prioritarie, a partire da quelle relative alle politiche per l'infanzia, per gli anziani e per la salute (solo per citare quelle su cui direttamente interviene l'azione della nostra categoria), devono quindi essere individuate all'interno del più ampio sistema dei servizi, prediligendo, in primo luogo, quelli nodali sui quali si fonda il rapporto cittadini/imprese e servizi pubblici. Sempre connotandole con uno sguardo che assume come fondamentale il tema delle politiche di genere e le traduca, a partire dal sostegno alla costruzione degli interventi di contrasto alla violenza contro le donne e il femminicidio, in iniziative concrete;

l'azione per la difesa dei beni pubblici e il loro riconoscimento come elementi essenziali per l'affermazione dei diritti di cittadinanza

A fronte di un risultato referendario ancora disatteso dopo due anni e mezzo, si tratta di far andare avanti una gestione pubblica e partecipata da parte dei lavoratori e dei cittadini di questi servizi fondamentali, facendo della sperimentazione territoriale in proposito una delle leve per produrre tale cambiamento;

la promozione di un'efficace politica di riforma delle Pubbliche Amministrazioni.

Il cambiamento è stato invocato da tutti e tanti sono stati i tentativi messi in atto anche con provvedimenti pericolosi e fallimentari. Ciò che è mancata è stata soprattutto la capacità di fare i conti con un'Amministrazione che non può continuare a essere gerarchica e impermeabile alla partecipazione: occorre costruire un sistema realmente democratico. Ogni direzione e ogni ufficio deve essere posto al servizio del cittadino. Questo deve essere l'orizzonte in cui dobbiamo inquadrare il nostro ruolo che non sarà solo di miglioramento e trasformazione dell'organizzazione del lavoro, ma dovrà essere sempre più orientato all'ampliamento dei servizi di qualità che consenta-

no realmente la difesa dei diritti di cittadinanza.

Il tutto comporterà per noi fare anche delle scelte che privilegino i servizi rivolti ai cittadini. Sempre nella dimensione territoriale, nell'ambito dei processi di riordino istituzionale che stanno attraversando tutte le Regioni, è possibile ragionare dell'apertura di una stagione riformatrice, centrata anche sull'idea delle PP.AA. come presidio della legalità, fondata sulla trasparenza e sulla valorizzazione del lavoro pubblico. Da questo punto di vista, appare evidente, al contrario della logica dei tagli lineari e di una revisione della spesa che fissa i risultati in modo predefinito, che va realizzato un approccio che scelga di costruire i processi riorganizzativi a partire dai singoli settori e servizi, organizzando la domanda sociale e puntando sui saperi e le competenze dei lavoratori.



LE SCELTE IN MATERIA DI REPERIMENTO DELLE RISORSE

Questa è l'altra faccia della medaglia relativamente alle politiche di investimento e spesa appena prospettate. Su questo terreno, non si può eludere il tema di un cambiamento profondo rispetto alle logiche andate avanti in questi ultimi anni, caratterizzate, contemporaneamente, dal taglio dei trasferimenti alle PP.AA. e dalla diminuzione dell'autonomia degli Enti Locali, che si sostanzia in almeno tre filoni di intervento:

1. la necessaria inversione di tendenza rispetto ai vincoli e ai limiti imposti dalle politiche centrali, da affermare anche tramite un'azione rivendicativa adeguata da parte degli Enti locali e delle loro organizzazioni di rappresentanza.

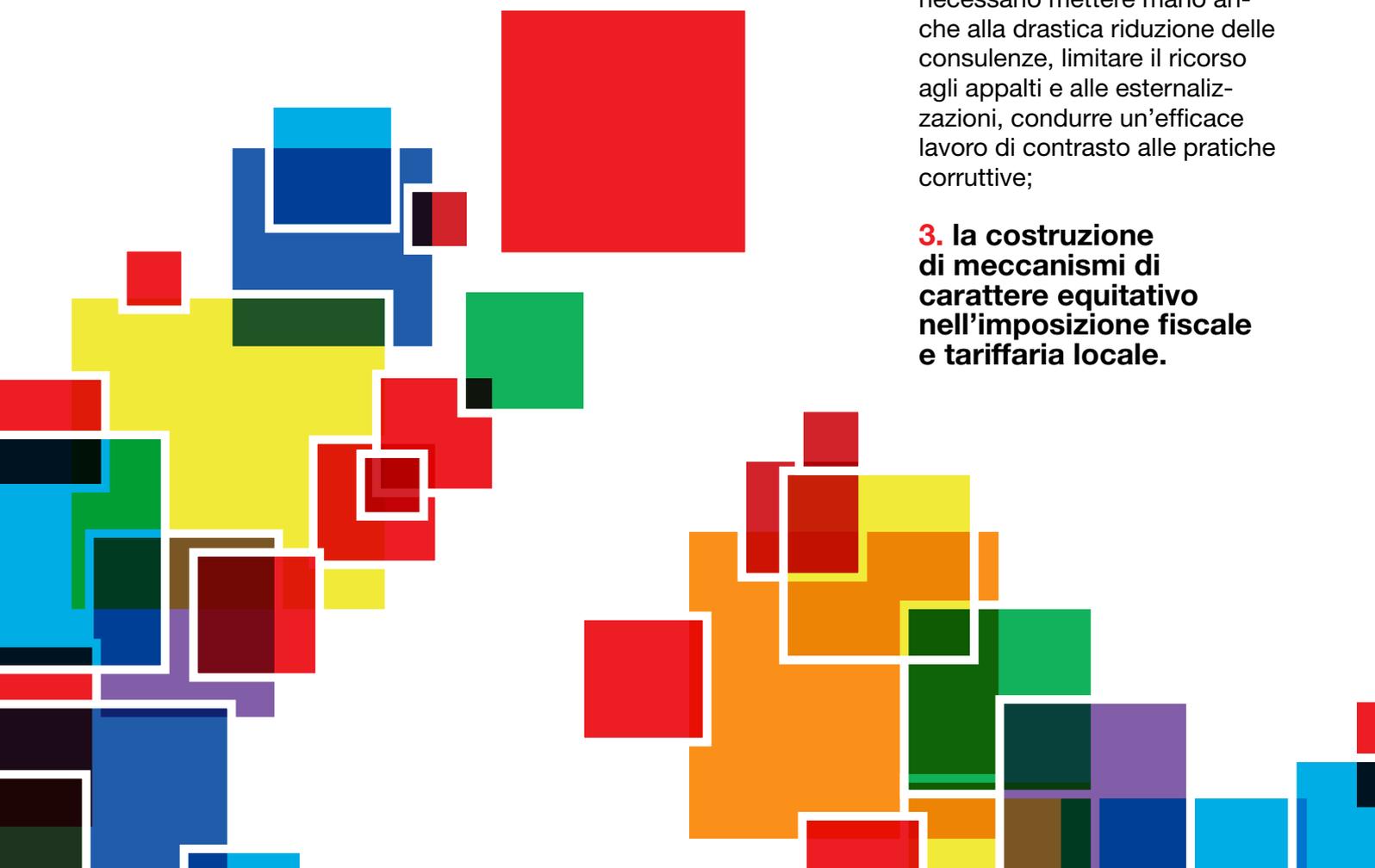
Va ridefinito e allentato il Patto di stabilità interno degli Enti locali, ben al di là di quanto previsto dall'ultima legge di stabilità, consentendo la fuoriuscita degli investimenti nei servizi pubblici essenziali da esso; va ridisegnata la finalità della Cassa Depositi e Prestiti, in modo tale che torni a svolgere un ruolo di reale finanza pubblica

anche a sostegno delle politiche di investimento territoriale; va ridata autonomia impositiva mediante una modulazione di una vera imposta patrimoniale nazionale, che assorba e superi le anomalie e le storture dell'attuale tassazione sulla casa;

2. la possibilità di recuperare risorse aggiuntive, a cominciare dal sistema delle Autonomie Locali, facendo delle stesse un soggetto attivo di un progetto organico di lotta all'evasione e elusione fiscale, e dunque anche della destinazione dei proventi da esso derivanti.

Su questo piano, poi, diventa necessario mettere mano anche alla drastica riduzione delle consulenze, limitare il ricorso agli appalti e alle esternalizzazioni, condurre un'efficace lavoro di contrasto alle pratiche corruttive;

3. la costruzione di meccanismi di carattere equitativo nell'imposizione fiscale e tariffaria locale.



L'ESPANSIONE DELLA DEMOCRAZIA E DELLA PARTECIPAZIONE

Democrazia e partecipazione vanno considerate come risorse decisive per realizzare la svolta di cui abbiamo parlato. In una fase di distacco tra cittadini e politica, di accresciuta autoreferenzialità di quest'ultima, ma anche di voglia di contare da parte delle persone, va colto che a tale questione non può essere risposto con una riduzione della domanda sociale, ma, al contrario, va perseguito un obiettivo di ampliamento della partecipazione e di una sua organizzazione. Al di là del necessario riordino istituzionale e delle proposte di riforma già elaborate dalla CGIL e a cui rimandiamo, diventa utile ragionare su nuove forme di democrazia partecipativa a livello locale anche come risposta al deficit di ascolto degli amministratori (a cominciare da quelli locali) nelle elaborazioni delle politiche pubbliche. Una pubblica amministrazione che senta il dovere di assumere decisioni agendo sul preventivo coinvolgimento dei cittadini è l'obiettivo attorno al quale provare a costruire nuove forme, anche sperimentali, di partecipazione, ricercando un nuovo equilibrio fra democrazia rappresentativa, alla quale va garantita la capacità di decisione ultima, e quella partecipativa, le forme, cioè, attraverso le quali il cittadino concorre al

governo della cosa pubblica. Un coinvolgimento che deve strutturarsi, a partire da un diverso approccio sull'utilizzo della rete e delle ICT, provando a coprire:

- forme di ascolto per costruire l'agenda delle amministrazioni,
- condivisione sui processi di programmazione,
- coinvolgimento su singole decisioni che, per loro natura, impattano direttamente sui cittadini, sul sistema dei servizi a loro deputati, sulla capacità di accesso alle prestazioni erogate.

In questa ultima fattispecie (quella, cioè, del rapporto che lega i cittadini ai servizi erogati dalle amministrazioni) si inserisce una più avanzata idea di "valutazione" che, lontana dagli schemi subalterni, (ad esempio quella "customer satisfaction" introdotta dalle recenti controriforme quale contrapposizione a una idea partecipata, condivisa e democratica della pubblica

amministrazione), possa essere finalmente percepita come uno strumento per il miglioramento delle politiche pubbliche e per l'apprendimento dall'esperienza. Forme diverse e partecipate di valutazione sulla qualità dei servizi possono diventare, inoltre, se agite con determinazione e intelligenza, anche un ulteriore elemento di rafforzamento di un sistema di controllo della vita delle PP.AA., da parte dei cittadini. Per questa via, infine, la valutazione, essendo parte di un più ampio processo partecipativo, migliorerebbe la relazione, che intendiamo far avanzare ulteriormente, fra la qualità del servizio e quelle quote di salario accessorio tradizionalmente deputate al raggiungimento di obiettivi di produttività, intercettando, sin dall'inizio del percorso, possibili elementi di difficoltà o evitando sul nascere rischi di contrapposizione fra lavoratrici e lavoratori e cittadini.



Si tratta allora di andare oltre la pur legittima esigenza di ridare ruolo ai Consigli Comunali, troppo spesso ridotti a luogo residuale nelle decisioni che riguardano le comunità locali, incentivando anche di incentivare, in modo appropriato e sulle scelte fondamentali, il ricorso alla democrazia partecipativa e diretta, dai bilanci locali partecipati alle delibere e proposte di legge di iniziativa popolare, fino allo stesso strumento referendario. Così come vanno favoriti, a partire dalle disposizioni del contratto nazionale, processi di sperimentazione della contrattazione di secondo livello proprio sui temi della partecipazione democratica dei cittadini alla fase di elaborazione utile a definire le politiche pubbliche, dell'organizzazione e riqualificazione dei servizi, della valutazione dei servizi in relazione agli obiettivi attesi, all'uso delle risorse finalizzate al miglioramento della qualità dei servizi. Si tratta, quindi, di verificare le condizioni per mettere in campo un processo di più

ampia portata. Pensiamo sia ipotizzabile il fatto, magari in termini sperimentali, di procedere lungo la costruzione di bilanci partecipati, intesi come un processo di informazione-coinvolgimento delle forme di rappresentanza organizzata e dei cittadini nelle scelte di fondo che riguardano la comunità locale e l'insieme dei servizi pubblici che in quel territorio si assicurano.

Tale scelta va, ovviamente, opportunamente approfondita e strutturata, così come a essa, per nostra autonoma scelta, non può che corrispondere la costruire piattaforme sindacali per la contrattazione sociale territoriale preventivamente discusse con i lavoratori che intendiamo rappresentare. Allo stesso modo, a fronte di questo auspicabile passaggio, non si può eludere il tema per cui non è né praticabile né teorizzabile che l'insieme del protagonismo sociale e dei cittadini che si manifesta nei territori possa essere ricondotto semplicemente al confronto-contrattazione tra

Amministrazioni locali e Organizzazioni sindacali. Detto in altri termini, è evidente che, nel momento in cui si apre lo spettro e le modalità dei meccanismi partecipativi, non ci si può non porre la questione anche delle forme di coinvolgimento dei vari soggetti che operano e si costruiscono nella società, dalle organizzazioni economiche alle associazioni/movimenti che operano nel campo ambientale, culturale, del Terzo settore e altre ancora. Per quanto riguarda poi l'iniziativa più specificamente di natura sindacale, occorre ridefinire il rapporto tra contrattazione sociale territoriale e contrattazione di secondo livello, sia in direzione di un raccordo tra la contrattazione svolta nelle aziende, sia del settore pubblico sia del settore privato, sui temi del "welfare aziendale", che di un'azione sinergica tra la nostra contrattazione di secondo livello e gli obiettivi della contrattazione sociale territoriale: In questo senso, acquista rilievo e diventa fondamentale il ruolo del lavoro pubblico, che poggia sia sul nostro potere contrattuale, che va reso esigibile a tutti i livelli, sia sulla presenza della FP e dei sindacati dei settori pubblici ai tavoli di confronto e trattativa con le Amministrazioni locali, assieme alle Confederazioni e ai sindacati dei pensionati, in quanto portatrici di uno specifico punto di vista, quello del lavoro pubblico, che si esplicita con proprie rivendicazioni e proposte e che rappresenta una leva significativa per far compiere alla contrattazione sociale territoriale quel salto di qualità che abbiamo provato a tratteggiare.



