

LAVORO PUBBLICO LAVORO SOCIALE

servizi e bene comune

1° dicembre 2012

Teatro Brancaccio, Via Merulana 244 - Roma

ore **10:00**



CISL

FP - SCUOLA - FIT

La complessità e la gravità dell'attuale situazione economica giustamente ci preoccupa, ma dobbiamo assumere con realismo, fiducia e speranza le nuove responsabilità a cui chiama lo scenario di un mondo che ha bisogno di un profondo rinnovamento culturale e della riscoperta di valori di fondo su cui costruire un futuro migliore.

Caritas in Veritate

Siamo interessati a produrre beni sociali durevoli. Occorre tornare a rendere abitabile la società del disagio in cui siamo, il tempo incerto e difficile che viviamo. Ci angoscia la crisi economica che morde il Paese e colpisce violentemente le fasce più deboli; ci turba la fragilità di molte istituzioni; siamo preoccupati per la caduta di credibilità della politica e l'accentuarsi di tentazioni populiste, da una parte, e di rinuncia alla partecipazione dall'altra; temiamo quella progressiva frammentazione sociale che produce solo individualismo ed egoismo. C'è bisogno di un grande sforzo generativo per contrastare la deriva della sfiducia e del qualunquismo, o quella di un ribellismo sterile e fatuo. C'è necessità di valori che ci restituiscano la voglia e il coraggio di dare prospettiva lunga e sicura a progetti di futuro. Per questo occorre riattivare quello spirito di coesione e di impegno che ha caratterizzato alcune stagioni della storia del nostro Paese in altri e diversi momenti di difficoltà e di crisi. Il bene comune deve ritornare concreto e fondamentale interesse di una politica capace di rinnovarsi, e di forze sociali in grado di ricomporre istanze articolate in valori comuni. In questa prospettiva di un nuovo patto per il Paese si deve collocare anche la strategia sindacale di categorie che formano la grande rete dei servizi di pubblica utilità.

RETI DI SERVIZI PUBBLICI E PARTECIPAZIONE

Crisi e domanda di servizi pubblici

Quanto più si prolunga la crisi, quanto più il disagio sociale aumenta, quanto più gli indicatori economici restano bloccati in direzione della stagnazione e non indicano prospettive di sviluppo, tanto più aumentano le domande rivolte alla politica. La politica tuttavia non sembra in grado di rispondere né di essere interlocutore affidabile: quella dei partiti, che sono passati dalla crisi di credibilità ad una fumosa campagna elettorale; quella del governo tecnico, che completata la fase della “messa in sicurezza” del Paese, non sembra in grado, ormai a fine mandato, di innescare quelle politiche di sviluppo e di equità che erano anch’esse al centro del suo programma. Le stesse intese per la crescita, la produttività e la competitività, che le parti sociali sono riuscite a sottoscrivere seppure in un clima difficile, non trovano finora una sponda politica che le sostenga e che innesti un volano di ripresa economica.

Superare la logica dei tagli lineari

Tagli, e sempre tagli lineari. Nella pubblica amministrazione, nella scuola, alle Regioni e agli enti locali, nella sanità, alla rete infrastrutturale e ai servizi locali ambientali e dei trasporti. I governi da troppo tempo hanno sposato la logica che gli inglesi riassumono nell’espressione “affamare la bestia” per renderla più ragionevole. Una logica per molti versi “immediata”, ma inefficace e totalmente fuori luogo se l’obiettivo è affrontare problemi di sistemi complessi con attese assai elevate come il settore dei servizi alla comunità. Il punto è che, anche in una situazione difficile per il paese e per la finanza pubblica, bisogna entrare nel merito dei problemi, con strumenti analitici, interpretativi e decisionali adeguati. Ridurre i finanziamenti o tagliare i budget di spesa pubblica, di per sé non determina automaticamente un processo di razionalizzazione. Questo vale nel privato, dove di fronte ad un calo dei ricavi a sopravvivere sono solo le imprese che riducono i costi attraverso la riorganizzazione e l’innovazione dei processi produttivi e non quelle che si limitano a tagliare voci di bilancio. E accade nel pubblico dove di fronte a fenomeni di corruzione, spreco, cattivo uso di risorse, la riduzione non selettiva dei finanziamenti può tradursi facilmente in comportamenti che penalizzano servizi e attività utili, senza intaccare inefficienze, sperperi, uso del denaro pubblico per fini illeciti. Ciò che va cambiato allora sono le logiche e le regole di gestione di aziende ed amministrazioni. Nessun provvedimento legislativo - né la spending review, né la legge di stabilità, né alcuna altra manovra di carattere finanziario - può determinare di per sé un cambiamento del funzionamento “reale” del sistema. Come non è ponendo vincoli rigidi rispetto ai soli parametri di bilancio che si possono ottenere i risultati desiderati. In particolare nel pubblico, con interventi di solo taglio, la conseguenza più probabile è vedere solo un progressivo decadimento dei livelli di qualità e di copertura dei servizi. Lo stesso vale in presenza di tagli agli investimenti nelle infrastrutture: cresce il disagio degli utenti, cala la competitività del sistema, il Paese arretra. Questa situazione produce un deficit sia di utilizzo che soprattutto di investimento nell’ammodernamento delle infrastrutture, pagate tanto care dalla fiscalità generale e con un ritorno così mediocre per i cittadini. Ciò che occorre è l’attuazione vera di una logica di responsabilità condivisa e partecipata, tra istituzioni, amministratori e lavoratori dipendenti: gli interventi di lotta agli sprechi, di recupero dell’efficienza e di reale riorganizzazione dei processi produttivi non possono essere imposti per legge, ma si ottengono con il coinvolgimento, con la partecipazione e la formazione di dirigenti, professionisti e lavoratori in ordine agli aspetti ri-organizzativi, gestionali, di valutazione economica, di innovazione tecnologica. I provvedimenti di contenimento della spesa, al contrario, tendono sempre ad azzerare l’investimento e la fiducia nel capitale umano, nonostante si dichiari continuamente che le persone sono il patrimonio più importante per l’economia e la società.

Federalismo strabico e moltiplicazione dei centri di costo

Lo stesso modello di federalismo sul quale si puntava per portare i centri della decisione politica e dell'azione amministrativa più vicino alle esigenze delle persone è in via di ripensamento a causa degli scandali e degli sprechi che si sono evidenziati ai diversi livelli del governo locale, dove prospera un sottobosco diffuso in tutti i gangli degli enti strumentali e delle aziende di servizio pubblico, che grava pesantemente sui bilanci a scapito dei servizi resi alla comunità. Spaventa un certo ceto politico economico e affaristico che alberga in troppe realtà periferiche, dove le municipalizzate sono terreno di scorrerie di troppi interessi. Non di quello dei lavoratori. Conflitti di competenze, duplicazione di funzioni, proliferazione di enti strumentali: tutto ciò ha impedito l'affermarsi di una moderna governance multilivello e ha gonfiato la spesa pubblica. Emblematica, anche per la condizione di eterna incompiuta, l'operazione di trasferimento delle competenze assegnate alle Regioni dalla riforma del titolo V in tema di istruzione: già diversi i masterplan messi a punto, con l'indicazione di scadenze puntualmente disattese e procrastinate. Nel frattempo, al principio della "leale collaborazione" fa riscontro una prassi di "sleale concorrenza" spesso condizionata più da ragioni di schieramento politico che da un sano e trasparente confronto di merito. Si contano a centinaia le occasioni in cui è dovuta intervenire la Corte Costituzionale a dirimere i conflitti di competenze fra Stato e Regioni. Se il federalismo all'italiana ha prodotto più danni che vantaggi, occorre correggerlo, pena l'inevitabile insorgere di spinte verso il ritorno a logiche di tipo centralistico. Bisogna passare ad una logica nuova, in cui anche il trasferimento di risorse dal centro alla periferia sia parametrato su criteri di appropriatezza, di buon utilizzo della spesa pubblica, di verifica rispetto alla qualità dei servizi erogati a livello territoriale. Vale a dire a trasferimenti decisi in base a fabbisogni e costi standard, e controllo efficace sui risultati. Attraverso strumenti che premiano in termini di risorse chi fa bene e tagliano invece a chi dimostra di non saper amministrare. Da parte nostra è chiara la volontà di confermare la scelta di un federalismo incardinato sui valori dell'autonomia, della solidarietà, e soprattutto della responsabilità che chi amministra si assume in un rapporto più vicino e diretto con la comunità a cui è chiamato a rispondere. Questo Paese non può permettersi, per la stagione che attraversa, un decentramento che alimenti squilibri e generi un'insostenibile moltiplicazione dei costi.

Dai nuovi bisogni alla progettualità sociale

Nonostante i fenomeni degenerativi della politica esplosi di recente, i lavoratori dei pubblici servizi e le federazioni che nella Cisl li rappresentano non sono per l'antipolitica né per il disimpegno civile; al contrario vogliamo una politica più dignitosa e all'altezza dei compiti, e ci proponiamo come soggetti attivi della sua rigenerazione.

Proprio perché operiamo a stretto contatto con le esigenze delle persone e proprio perché anche noi viviamo del nostro lavoro, ne condividiamo le aspettative e le aspirazioni di sviluppo e di benessere. Per noi queste aspirazioni e queste aspettative si devono trasformare in una nuova progettualità sociale nei nuovi contesti istituzionali, dove sia anche la nostra professionalità a garantire la gestione al meglio delle risorse e l'efficacia dell'organizzazione. Per fare questo, intendiamo stringere alleanze sempre più stabili e strategiche con chi esprime la domanda sociale ed economica nei diversi territori: trasformandoci dunque da semplici operatori alle dipendenze di una qualche amministrazione o di un'azienda di pubblico servizio in operatori al servizio della società.

Reti di servizi d'eccellenza per un'economia della qualità

Occorre puntare a sviluppare una economia della qualità nel quadro di una democrazia moderna, che non si basi unicamente sui meccanismi della rappresentanza, ma incorpori strutturalmente la partecipazione come luogo della coprogettazione delle scelte e della governance del sistema delle aziende, degli enti, delle istituzioni.

Ricomporre la dicotomia fra sistema produttivo e Pa

In particolare va ricomposta la dicotomia tra un sistema produttivo che, almeno a livello locale, sta configurando un nuovo modello di sviluppo post-crisi e un sistema amministrativo che rischia di restare indietro se non imbocca un percorso di riforma strutturale centrato sulla selettività delle politiche di risanamento, su logiche di innovazione progettazione di nuove soluzioni organizzative e sulla qualificazione professionale continua del personale.

Perché la Pa torni ad essere un driver dello sviluppo serve cioè coerenza fra i due sistemi, tanto nella comprensione della domanda, nella ridefinizione del “prodotto-servizio pubblico”, nell’organizzazione della produzione per rete o filiera, nella specializzazione rispetto a segmenti di offerta, quanto nella capacità di decisione condivisa rispetto alle strategie e nella creazione di consenso intorno alle politiche pubbliche.

Occorre in sintesi ridisegnare l’offerta di servizi attraverso una reinterpretazione della missione del pubblico, una coprogettazione innovativa e una coproduzione responsabile che coinvolga lavoratori, cittadini, imprese, corpi sociali intermedi.

Istruzione e formazione come leve di sviluppo

Dei tagli alla scuola può sembrare persino superfluo parlarne, dato lo spazio che da tempo stanno avendo nel dibattito e nella cronaca, con approcci più o meno strumentali che tuttavia fanno riferimento a una realtà incontestabile, che ha visto sottrarre al capitolo istruzione risorse per oltre 8 miliardi in un triennio.

Il danno arrecato è duplice, perché oltre alla deprivazione che la scuola ha subito, si corre il rischio di veder sacrificata all’urgenza di recuperare almeno in parte le risorse sottratte un’esigenza che finisce per essere accantonata, quella cioè di riprendere un ragionamento necessario sulla crescita di qualità, efficacia e produttività del servizio di istruzione, che accompagni e avvalori la nostra rivendicazione di più decise scelte di investimento. Una richiesta che oggi trova motivazione anche per il ruolo che istruzione e formazione possono giocare per ridare al Paese opportunità di ripresa della crescita, puntando sulla risorsa del capitale umano.

Nel contesto della riflessione di oggi, è opportuno concentrare l’attenzione su un aspetto di importanza rilevante ai fini di un efficace governo del sistema di istruzione e formazione. Un sistema che vogliamo unitario, per la necessità di assicurare pari opportunità di fruizione del diritto allo studio su tutto il territorio nazionale; un sistema che tuttavia deve raccordarsi con le nuove attribuzioni di potere alle Regioni, in attuazione della riforma del titolo V della Costituzione; un sistema che affida all’autonomia delle singole istituzioni scolastiche la progettazione e la realizzazione del suo compito fondamentale, che è quello dell’educazione e dell’istruzione.

Che si tratti di un sistema dagli equilibri delicati e complessi, non facilmente governabili, lo dimostrano il ritardo nel trasferimento di competenze alle Regioni, o il ritorno di logiche centralistiche nella gestione dei flussi di spesa, che sottrae alle scuole la possibilità di disporre “fisicamente” delle risorse economiche di loro competenza.

Non vorremmo che sull’onda delle emergenze economico finanziarie si innescasse un ritorno del centralismo regionalizzato, invertendo il processo di avvicinamento della scuola alla società avviato già nel lontano 1974 con la costituzione degli organi collegiali e ripreso anche nella proposta di legge unificata sulla governance del sistema scolastico.

Vorremmo invece che trovasse nuova spinta quel modello di partecipazione responsabile e di governo condiviso del servizio scolastico da parte di tutti i soggetti che concorrono alla sua erogazione, rendendo più stretto e visibile il legame che unisce la comunità scolastica al contesto sociale in cui opera.

Un sistema dei trasporti alla continua ricerca di equilibrio

L'assenza di una politica integrata dei trasporti ha creato situazioni di crisi e diseconomie non più sopportabili dal Paese. Una situazione che va riequilibrata, ridando a tutti opportunità di utilizzo omogeneo delle infrastrutture di trasporto.

Abbiamo un sistema di Alta Velocità che copre poco più di mille chilometri sui sedicimila che formano la rete ferroviaria; ma assorbe molta più attenzione e cura di quella riservata alle reti regionali che servono due milioni e mezzo di pendolari ogni giorno e che risultano assai meno efficaci e confortevoli.

Altro squilibrio è quello della rete viaria, dove agli utili giganteschi delle società autostradali fanno riscontro i problemi enormi della rete nazionale affidata all'Anas e di quella locale delle province e dei comuni, con un'assoluta insufficienza di fondi per la manutenzione anche solo ordinaria. Basta fare un qualunque tragitto per rendersene conto.

La rete Aeroportuale è cresciuta a dismisura per la mania di ogni comunità di avere il proprio aeroporto a prescindere dall'effettivo livello della domanda.

D'altra parte viviamo una debolezza strutturale dovuta alla mancata integrazione della portualità, all'assenza di veri hub, alla assoluta insufficienza di una rete logistica che risulta poco interconnessa con la rete autostradale e ferroviaria.

Il tutto in un sistema di trasporto complessivo che vede la modalità su gomma trasportare in pratica il 90% delle merci, con gravi danni ai cittadini, in termini di congestione e inquinamento, e alle casse dell'erario per gli esorbitanti costi da esternalità che ammontano a decine di miliardi di euro ogni anno.

Ma il problema forse più urgente attiene al sistema del trasporto pubblico locale e dei servizi ambientali, che sconta gli effetti nefasti di un federalismo mal attuato. La necessaria riforma in senso industriale, da tempo auspicata, è stata sistematicamente rinviata. Nei trasporti l'aver assegnato la competenza legislativa agli enti locali ha prodotto più guasti che vantaggi, seppur non in modo omogeneo sul territorio nazionale. Non mancano infatti gli esempi virtuosi, quelle buone pratiche che vedono realtà come Lombardia, Friuli o Emilia Romagna riuscire a fornire servizi apprezzabili mantenendo i conti delle aziende pubbliche pressoché in ordine.

Purtroppo nelle altre realtà la situazione è ben diversa, anche se non è possibile fare una generalizzazione tra "nord buono" e "sud cattivo", un abusato luogo comune.

Gli esempi delle crisi delle municipalizzate di Torino, Genova e Firenze testimoniano che i problemi sono ovunque e lo sono paradossalmente in un periodo ove maggiore è la richiesta di un servizio di qualità: mentre la domanda di trasporto pubblico cresce, le aziende che dovrebbero fornirlo stanno fallendo.

I tagli di questo e del precedente governo sono stati assolutamente indiscriminati ed eccessivi, colpendo ugualmente chi ha fatto bene e chi ha sprecato. Non è più rinviabile a questo punto una riforma strutturale dei trasporti.

Vogliamo che l'intero sistema sia rinnovato assumendo parametri di tipo industriale, con obiettivi e risultati chiari e verificabili, con il criterio dei costi standard e non con quello, iniquo, della spesa storica, con un'allocazione delle risorse legato a risultati verificabili in base a parametri di qualità e di efficienza.

Questo interesse lo devono avere anche le aziende il cui fallimento genera drammi sociali, come lo sono le migliaia di licenziati a Napoli: le aziende tornino a produrre occupazione, non crisi occupazionale. È paradossale che né la politica né le parti datoriali abbiano accettato la sfida che con le sue proposte concrete ha messo in campo la Cisl per salvaguardare l'occupazione e migliorare il servizio. Basterebbe ad esempio ridurre le oltre 1200 aziende che vivono grazie alle risorse pubbliche frutto della tassazione diretta e indiretta. Non si può continuare a pretendere finanziamenti dallo stato senza che questo abbia poi titolo a chieder conto del loro utilizzo.

Ridurre i livelli amministrativi e ridisegnare le reti di servizi: qualità e diversificazione

L'architettura amministrativa, d'altra parte, non ha seguito l'evoluzione dei bisogni sociali ed economici. Occorre una riduzione e ridefinizione dei livelli amministrativi, anche attraverso il principio di sussidiarietà. L'offerta di servizi di utilità pubblica deve essere uniforme sotto il profilo degli standard di prestazione e di qualità, dell'esigibilità in termini di diritti, del controllo sotto il profilo dei costi, ma deve interpretare flessibilmente la composizione della domanda locale e le diverse articolazioni del rapporto pubblico-privato: l'obiettivo diventa quello di progettare, sviluppare e gestire ecosistemi sociali efficienti e diversificati. Così come le politiche pubbliche devono interpretare il nesso competitività-competenza-benessere collettivo.

Bilanci trasparenti e governance partecipata

Nella gestione dei bilanci pubblici il tema strategico è il rapporto tra equilibrio, autonomia gestionale, coinvolgimento dei soggetti interessati. C'è troppa opacità nella tenuta dei conti: il "rosso" di bilancio di molte regioni, i bilanci "fasulli" di molte amministrazioni centrali dove il disavanzo non appare mai formalmente, la moltiplicazione delle società partecipate dagli enti locali, il lievitare dei costi della politica per sperperi e spese illecite. E poi la mancata applicazione di criteri adeguati per la destinazione dei fondi pubblici come i costi standard e la mancata introduzione di logiche di premio/sanzione che distinguano gli enti virtuosi da quelli non virtuosi. Con il paradosso di una sanità declinata a livello regionale, ma in cui l'esborso di risorse non garantisce livelli omogenei di prestazione per i cittadini. Così come per i ministeri, dove il decentramento delle funzioni verso gli enti territoriali non ha fatto che raddoppiare i centri di costo. Oppure per gli enti previdenziali che vedono i tagli di spesa concentrarsi sui progetti per la produttività piuttosto che sulle consulenze, sugli appalti o sulle commesse a società esterne.

Piani industriali di ente

In questo senso la chiave organizzativa è costituita dai "piani industriali di ente", vale a dire da strumenti gestionali che garantiscano: miglioramento costante dei servizi, continuità amministrativa (nei cambi di vertice politico); vera trasparenza (come obbligo per il "controllo sociale" sui conti), collegamenti efficaci tra strategia, pianificazione e gestione operativa; sostenibilità economico-finanziaria di lungo periodo, progressivo allineamento agli standard di eccellenza.

La chiave è la partecipazione

Ecco perché come categorie CISL dei servizi alla comunità chiediamo sempre più partecipazione, ma anche sempre più trasparenza: la prima per poter essere con dignità soggetti organizzativi ed evitare che ci si additi come capri espiatori del malfunzionamento delle amministrazioni o delle aziende; la seconda perché ogni cittadino, ogni utente possa vedere come le risorse sono utilizzate e le amministrazioni sono governate. E poi chiediamo un percorso per la produttività, per migliorare i servizi in base alla domanda di persone e imprese e per sostenere le nostre retribuzioni sulla base del risultato. Si muove in questa direzione il passaggio verso un assetto contrattuale che accompagni e sostenga quello che viene definito un "decentramento organizzato" delle relazioni sindacali: un assetto in cui le parti sociali giocano un ruolo più rilevante, in cui sono anche i lavoratori a beneficiare del recupero di efficienza o della maggior ricchezza prodotta a parità di costo. La produttività d'altra parte può essere rilanciata da una diversa organizzazione del lavoro che faccia leva sulla disponibilità e l'interesse dei lavoratori a migliorare i processi produttivi e la qualità dei servizi. Sono gli stessi lavoratori che sulla base della conoscenza del proprio lavoro e della sua organizzazione sono in grado di individuare gli interventi necessari per renderlo più produttivo. Servono infatti buone relazioni industriali e buoni modelli organizzativi che valorizzino la professionalità dei lavoratori se si vogliono ottenere quei passi in avanti sul piano dei risultati che i cittadini utenti dei servizi di pubblica utilità si attendono.

PROGRAMMA

Giuliano Amato

Il Paese tra crisi economica e crisi etica

Ripartire dal Bene Comune

Mauro Magatti

Servizi, comunità, capitale sociale

La Politica e il sociale: un modello per il buon governo

Luca Antonini

Raddrizzare l'albero storto

Il federalismo all'italiana

Conclude

Raffaele Bonanni

Segretario Generale CISL

Intervengono

Giovanni Faverin

Francesco Scrima

Giovanni Luciano



CISL

FP - SCUOLA - FIT