IGNAZIO GANGA

Un'iniziativa sindacale partecipata e socialmente responsabile nel servizio pubblico

Una premessa di contesto

Non c'è dubbio che la qualità di una società si misura anche dal livello dei servizi che eroga alla propria comunità. Sotto il profilo quantitativo, ma soprattutto qualitativo i servizi alla persona, alla collettività, al sistema economico-produttivo misurano il benessere e sono un indiscusso indice anche di misurazione del tasso di democrazia e pluralismo di una nazione.

Soprattutto nelle fasi di crisi, i Paesi a più elevata vulnerabilità finanziaria intervengono sui servizi in parte affidandoli a soggetti privati o al volontariato, in parte chiamando gli utenti alla partecipazione economica delle prestazioni utilizzate, in parte rivedendo i livelli minimi da erogare.

Questa tendenza che negli ultimi dieci anni ha interessato diverse realtà dell'Unione Europea ha messo in moto un dibattito giuridico di grande delicatezza e importanza al quale partecipano, oltre agli studiosi e agli operatori politici e sociali, anche le Corti costituzionali dei diversi paesi e le stesse Corti europee. Un dibattito che può essere sintetizzato nella domanda: "Fino a che punto la crisi economica e finanziaria può essere affrontata comprimendo i diritti senza correre il rischio di non riconoscerli nemmeno più come tali?"

È una domanda molto impegnativa perché dalla risposta che ad essa si dà dipende in buona parte la coesione sociale di una popolazione. Quanto più settori della società si sentono privati di una aspettativa di diritto o anche di un determinato livello di quel servizio, tanto più si acuiranno le tensioni tra gruppi e si sfalderà il tessuto di convivenza serena di quella società. Ma la risposta a quella domanda deve anche essere molto responsabile, perché deve

evitare di avere la vista breve o limitata: breve, perché mira a salvaguardare posizioni nel breve periodo, senza preoccuparsi del mantenimento di quel livello anche sul lungo periodo; limitata, perché guarda solo o soprattutto all'interesse e ai diritti propri, del proprio gruppo di appartenenza o di riferimento, senza preoccuparsi del benessere generale.

Queste considerazioni iniziali sono anche le premesse indispensabili per individuare il ruolo che una organizzazione sindacale deve svolgere nell'ambito degli operatori che erogano servizi pubblici, a prescindere dalla natura giuridica privata o pubblica del datore di lavoro o del contratto di lavoro.

All'interno di questo ruolo rientrano diverse funzioni che non è possibile classificare in modo gerarchico perché è nel loro insieme che si caratterizza un'azione sindacale partecipata e socialmente responsabile. Vediamole nel dettaglio.

Le dimensioni di una proposta sindacale partecipata e socialmente responsabile

La prima funzione è quella storica del movimento sindacale e riguarda la rappresentanza e la tutela del lavoro. Negli ultimi anni, anche questa funzione ha sofferto la ristrettezza di risorse investite nel servizio pubblico. Blocco del *turn-over* e drastica riduzione dei finanziamenti per la formazione hanno di fatto determinato un aggravio di lavoro e un contenimento del sostegno alla professionalità dei lavoratori, che riescono a tenere il passo alle richieste sempre più specifiche e meno standardizzate da parte dei destinatari dei servizi con un *surplus* di impegno e disponibilità. Nonostante questo impegno, spesso i lavoratori pubblici si trovano ad operare in contesti organizzativi oggettivamente inadatti e carenti e non è un caso che si diffondono con preoccupante trend i casi di aggressione nei loro confronti, che sempre più spesso trovano spazio anche nei mezzi di informazione. Il ruolo del sindacato in questo senso deve continuare a essere quello di salvaguardare e valorizzare la dignità del lavoro e in primo luogo quello degli operatori dei servizi. Rinnovi contrattuali, relazioni sindacali partecipative e adeguamento della normativa lavoristica sono un aspetto importante della tutela, ma essa è ancora più *efficace se attraverso l'azione sindacale classica si riesce a far riconoscere il valore sociale del lavoro nei servizi pubblici*.

La seconda funzione è quella della integrazione tra le diverse modalità di erogazione dei servizi, ferma restando l'insostituibile e particolare azione del volontariato che rappresenta una caratteristica precipua dell'erogazione dei servizi, soprattutto alla persona. Nelle ipotesi in cui un servizio è erogato

anche da soggetti privati, è *necessario valorizzare i livelli di professionalità di operatori* che operano in condizioni organizzative differenti in modo che siano riconosciute le professionalità di tutti i lavoratori, seppure attraverso istituti contrattuali diversi e tipici di ognuno dei settori. I settori della sanità e dei servizi alla persona sono ancora una volta emblematici di questa situazione.

La terza funzione è quella più delicata in quanto finalizza l'azione sindacale all'interesse generale di una comunità e a *saldare un'alleanza tra operatori e utenti*. Va detto subito che a questa funzione possono adempiere con più credibilità solo le organizzazioni confederali che, proprio perché organizzano lavoratori di settori diversi, hanno interesse per propria natura a una politica sindacale che non sia solo settoriale ma che valuti gli effetti sociali della propria azione.

Come CISL abbiamo da sempre affermato il principio per cui l'azione contrattuale non può essere scissa dal perseguimento dell'interesse generale e, fin dalla mozione conclusiva del Consiglio Generale di Ladispoli del 1953, si affermava che "I sindacati aderenti alla Cisl (...) ritengono di assolvere ai loro doveri e alla loro responsabilità constatando ed indicando (che) per giungere ad un reale miglioramento delle condizioni di vita dei lavoratori, senza distinzione di sorta fra lavoratori dell'industria, dell'agricoltura, del commercio e dei servizi, l'azione sindacale in senso stretto, ossia la politica contrattuale, deve sempre più adeguarsi allo stretto rapporto che la lega a esaltare al massimo l'efficienza del sistema economico nazionale e quella delle sue unità produttive". In questa formulazione, che negli anni successivi fu espressa anche con esplicito riferimento ai servizi e al benessere sociale dell'utenza, si ritrovano le ragioni della confederalità che soprattutto in periodi di carenza di risorse rendono più difficile la rappresentanza degli interessi immediati, ma che sono il presupposto di un'azione sindacale che non intende chiudersi in una prospettiva refrattaria al benessere sociale ed economico del paese.

Tre pilastri dell'iniziativa sindacale

Raccogliendo le considerazioni che abbiamo proposto finora alla riflessione per una complessiva prospettiva d'iniziativa confederale, possiamo dire che lo scenario dell'azione sindacale nel settore dei servizi appare poggiare su tre principali pilastri:

a. *Il pilastro della progettualità sociale*. La preoccupante situazione e la necessità di individuare una via d'uscita che non deprima l'economia, ma

che ponga le basi per l'avvio dello sviluppo nei tempi più rapidi possibili e con effetti positivi, richiede una condivisione delle misure che coinvolga ad ogni livello rappresentanti di interessi economici, sociali e del lavoro. A livello nazionale si tratta di indirizzare le politiche e le funzioni strutturalmente indispensabili per il rilancio dell'economia, dell'occupazione, del benessere sociale anche per ristabilire una trama di relazioni di fiducia che consolidando la convivenza civile sia essa stessa garanzia di risultati positivi.

In via del tutto indicativa, ma per marcare la necessità che si individuino poche politiche sulle quali convogliare gli sforzi di riorganizzazione anche delle amministrazioni, indico quali politiche da privilegiare: le politiche industriali e di sostegno alle aziende, le politiche del lavoro, dell'istruzione e della formazione professionale, le politiche della salute e dell'assistenza. Le prime per rilanciare l'economia, le seconde per rilanciare un'occupazione qualificata, le terze per far fronte ad esigenze di welfare che soprattutto riguardano i soggetti deboli ed anziani.

Su queste politiche, riteniamo si debba e si possa attivare un "tavolo progettuale", tra organizzazioni dei lavoratori, degli imprenditori e del sociale organizzato (anche alla luce degli accordi più recenti, fra tutti quello fra Confindustria e Sindacati confederali dello scorso 9 marzo), che, a livello nazionale, proponga misure e proposte di riorganizzazione delle istituzioni amministrative centrali coinvolte che, nel rispetto dei vincoli di bilancio, qualifichino i risparmi da perseguire e la spesa da sostenere. Si tratta di individuare priorità condivise e socialmente aggreganti che in quanto tali dispongano nel sufficiente e necessario consenso sociale per costituire la base del confronto tra società civile e mondo politico.

b. *Il pilastro della presenza locale.* La stessa logica deve guidare l'azione anche a livello territoriale. In questa prospettiva, il "servizio" e il "territorio" diventano i punti di riferimento centrali della riorganizzazione e del riassetto istituzionale delle amministrazioni dall'esplicitazione degli obiettivi da perseguire e, di conseguenza, già di per sé in buona parte finalizzabile a far partire la crescita.

Perché l'esplicitazione della domanda sia funzionalmente e localmente individuata, tuttavia, è necessario un processo di alleanze sociali, del quale si faccia carico "con spirito professionale di utilità collettiva" il sindacato dei lavoratori pubblici in modo da garantire la trasparenza, la fattibilità e la partecipazione al processo decisionale; in cambio, i lavoratori pubblici possono richiedere professionalità e riconoscimenti anche retributivi non solo giustificati dall'organizzazione ma anche socialmente legittimati.

c. *Il pilastro della trasparenza.* Nell'area OCSE, i governi stanno agendo per riconquistare la fiducia dell'opinione pubblica, attraverso una maggiore

diffusione di informazioni e dati relativi alla pubblica amministrazione. Le leggi sulla libertà d'informazione sono un pilastro portante di un'amministrazione aperta, ne promuovono la trasparenza e la responsabilità e favoriscono una partecipazione consapevole al processo decisionale.

Attualmente, in quasi tutti questi Paesi vigono delle normative che garantiscono i diritti d'accesso alle informazioni, che nella maggior parte dei casi si applicano sia verticalmente - a tutti i livelli di governo - che orizzontalmente - ovvero ai poteri legislativo, giudiziario ed esecutivo. Inoltre, tutti i Paesi OCSE hanno adottato una politica di anticipo nel rendere pubbliche le informazioni concernenti la Pubblica Amministrazione; tali informazioni comprendono documenti di bilancio, relazioni ministeriali annuali e relazioni di controllo. In tali contesti si registra, insomma, una crescente tendenza nel rendere disponibili al pubblico i dati amministrativi, che quindi possono essere riutilizzati da terzi, promuovendo l'innovazione in questo campo.

Alcuni obiettivi dell'azione sindacale nel servizio pubblico

Trattasi di temi importanti che nella recente riapertura del confronto con il nuovo Governo hanno visto la Cisl rilanciare sensibilità utili a conseguire gli obiettivi emersi nell'analisi condotta ed in particolare alcuni possibili risultati, sui quali vorrei richiamare l'attenzione.

1. Tornare a considerare il lavoratore pubblico come una risorsa per uno Stato efficiente nell'azione verso i cittadini, ma anche in grado di promuovere il vitale rilancio organizzativo ed economico delle amministrazioni pubbliche, superando inopportuni luoghi comuni che ne hanno, negli ultimi anni minato la dignità.
2. Riprogrammare gli organici pubblici, considerando il fatto che nei prossimi anni ci sarà una riduzione di dipendenti dovuta a pensionamenti (circa 500.000). Sarebbe utile definire un quadro di riferimento sulle professioni, soprattutto nuove, da formare e inserire. Ciò potrà facilitare il riammodernamento delle pubbliche amministrazioni, con una individuazione dei percorsi formativi e anche di nuove modalità di svolgimento dei concorsi più orientate al profilo professionale da svolgere.
3. Stanziare le risorse per rinnovi contrattuali relative al triennio 2019-2021 riproponendo in legge di stabilità il fondo per i rinnovi, andando a superare l'attuale previsione dell'indennità di vacanza contrattuale.
4. Rafforzare il welfare aziendale e di vantaggio per la retribuzione di produttività.

5. Accelerare presso l'A.Ra.N. il completamento dell'*iter* contrattuale della dirigenza.
6. Sostenere gli enti intermedi defianziati nell'ottica di un loro superamento, secondo la previsione del referendum del 4 dicembre 2016, che non è avvenuto e che ha lasciato alle Province competenze e personale senza le sufficienti coperture economiche.
7. Evitare forme di disinvestimento pubblico che possono indebolire il sistema Paese e che riverberino sulla riduzione della spesa della Pubblica Amministrazione, Sanità, Assistenza, Istruzione, Sicurezza ...
8. Rivedere la *governance* del sistema previdenziale superando la gestione monocratica e riproponendo processi di cambiamento che favoriscano un modello organizzativo più collegiale e trasparente.
9. Favorire i processi di semplificazione normativa attraverso la predisposizione di Testi Unici, soprattutto per le materie di competenza legislativa utili a favorire il rapporto tra amministrazioni ed enti di diverso livello.