

SISTEMA SERVIZI E DELLA TUTELA INDIVIDUALE CGIL Contributo al XVII Congresso CGIL 2014

Il nodo da affrontare da parte della Cgil circa il valore e la collocazione nel quadro delle relazioni confederali del Sistema Servizi è strettamente legato a tre riferimenti:

- **1.** Federalismo fiscale e riforma della Pubblica Amministrazione
- **2.** Dove sta andando il sistema di welfare
- **3.** Che cosa siamo e che cosa vogliamo rimanere e/o diventare

1. Le contraddizioni e le disparità derivate dal federalismo fiscale pesano nella dimensione e nella qualità della risposta delle Amministrazioni di prossimità, degli Istituti ed Enti preposti al riconoscimento dei "diritti", sociali e del lavoro e all'erogazione delle prestazioni sociali.

La trasformazione della P.A., lungi dal seguire un razionale disegno di riforma, ha risentito di tagli alla spesa generalizzati, di risparmi lineari spesso operati attraverso la riduzione del personale, (anche con il mancato turn-over), di una strisciante dequalificazione dei servizi, di un salto tecnologico – specie nel caso INPS – spesso incurante delle difficoltà dei cittadini e del "divario digitale" e ha determinato, in un breve periodo, da un lato un processo di "esternalizzazione" non dichiarato quanto massiccio, dall'altro l'involuzione e la rarefazione nel rapporto diretto tra persone e amministrazione pubblica.

La cosiddetta "semplificazione" delle procedure, non soltanto interne alla P.A. – è il caso dell'accesso diretto e forzoso al contatto con gli Istituti attraverso forme telematiche da parte dei cittadini e degli stessi Patronati, CAF e UVL/Procedure concorsuali – non solo irrigidisce i meccanismi operativi e poco semplifica, ma ha rischiato e rischia (nel caso dei cittadini, per scarsa alfabetizzazione, asimmetrie informative, culturali e sociali, di conoscenza e in presenza di pesanti differenze territoriali e geografiche), di aprire un vero vuoto democratico ed emarginare nella consapevolezza e nel riconoscimento concreto dei diritti.

Siamo di fronte ad una riforma autoreferenziale, con la quale lo Stato, per molti aspetti, si ritira dal rapporto reale e diretto con il cittadino, restando tuttavia pesantemente presente nel condizionarne certezze e comportamenti.

A questo proposito, va sottolineato l'ulteriore rischio di caduta dell'efficacia nella gestione del ruolo pubblico, a fronte di una dichiarata, ma non ancora compiutamente praticata, integrazione delle diverse banche dati degli Enti e delle Istituzioni.

Con qualche analogia con i rapporti tra finanza e politica, grandi Enti e alte burocrazie sembrano determinare strategie e comportamenti di forte concentrazione di potere e impermeabilità rispetto alle priorità del Paese e alle scelte di competenza delle istituzioni della democrazia rappresentativa.

La stessa confusa e farraginoso produzione legislativa e normativa, insensibile e indifferente a ogni giusta indignazione, si muove sempre più in una dimensione autoreferenziale, complicata e imperscrutabile, scaricando sui soggetti intermediari dei rapporti con il cittadino contraddizioni e vero e proprio smarrimento. Il caso IMU, fino agli esiti più recenti, ne è esempio eclatante.

Altrettanto eclatante, per le conseguenze materiali sulle persone e per quelle funzionali sui servizi che si occupano di lavoratori e lavoratrici e di mercato del lavoro, è l'effetto di questa produzione normativa (Collegato lavoro, L.138/2011 e art.8 per la destrutturazione della contrattazione collettiva e della gerarchia delle fonti, L.92/2012 per i licenziamenti individuali e collettivi e per il "nuovo rito" del processo del lavoro, L.183/2011 per il contributo unificato e, ultima, la Riforma Fornero) in combinato con gli effetti diretti della crisi economica.

La precarizzazione e l'impatto negativo sull'esigibilità dei diritti del lavoro, l'incidenza sulla contrattazione collettiva, hanno molto accresciuto la platea, anche maggiormente diversificata che in passato, per fasce di età, genere e istanze di tutela, che si rivolge al Sistema dei servizi, si tratti degli Uffici Vertenze, di quelli per l'Orientamento al lavoro, dei Centri fiscali o del Patronato. Gli Uffici Vertenze in tre anni, dal 2010 al 2013, con l'attività di recupero crediti, quella avverso le violazioni contrattuali e relativamente alle procedure concorsuali, hanno realizzato un incremento delle transazioni sindacali nella misura del 34%. Così come al Servizio Orienta lavoro, oltre che per effetto della crisi, i contatti e gli iscritti disoccupati/inoccupati sono cresciuti in maniera esponenziale, anche per una grande sfiducia dei lavoratori nell'interlocutore pubblico dei Servizi per l'Impiego.

Questo elemento – che vale per l'intero Sistema dei Servizi – ha un significato economico profondo, dal punto di vista del risparmio per la collettività, se rapportato ad interventi che chiamassero in causa in prima persona la relazione non transattiva con soggetti della Pubblica Amministrazione.

Ma se dallo Stato affrontiamo l'articolazione istituzionale nel territorio (Regioni, Province), la situazione – per quelle potestà dirette delle stesse – non è migliore. Per quanto riguarda ambiti di responsabilità delle articolazioni del Sistema Servizi, l'assenza di standard regionali e interprovinciali e di "governance" omogenei, uniti ad una marcata differenziazione nell'efficienza operativa e nell'offerta di servizi

specialistici dei Centri per l'impiego e per l'Orientamento al lavoro, spesso poco dimensionati sulla gestione della "domanda" – anche per vincoli amministrativi sull'agibilità della propria funzione da parte degli operatori pubblici – fa sì che l'insieme delle attività rivolte alla tutela delle persone che perdono il lavoro e alle opportunità di lavoro dipingano un quadro di intervento pubblico asimmetrico e sbilanciato in quanto a uguaglianza di opportunità nell'insieme del Paese.

Tutto ciò impone una seria riflessione sia sull'assetto della "governance" degli Enti e delle Istituzioni che hanno potestà di intervento nel merito, sia degli strumenti di partecipazione e controllo democratico su scelte e comportamenti della P.A.

Nel caso dell'Inps si può tranquillamente affermare che la transizione dell'Istituto e, con esso, dei lavoratori e dei cittadini alle procedure telematiche è avvenuta soltanto grazie all'esistenza dei Patronati e dei CAF che mediano circa il 95% delle prestazioni rilasciate e delle pratiche richieste.

Infine, l'implementazione della cultura e della pratica digitale (compresa quella delle Amministrazioni pubbliche), pur rappresentando una straordinaria opportunità, non garantisce lo sviluppo di relazioni sociali reali e solidali tra gli individui quanto, piuttosto, genera il rischio di comunità virtuali.

2. In un processo per il quale la crisi è un comodo alibi per considerare, al fine della sostenibilità della spesa pubblica, lo stato sociale come spesa improduttiva, il welfare sta progressivamente coincidendo ad oggi con l'assistenza minima per i più deboli economicamente e il mantenimento di quelle prestazioni la cui caduta totale determinerebbe ora una reazione boomerang per la stabilità (anche elettorale) di Amministrazioni pubbliche decentrate e del Governo, come nel caso di alcuni aspetti della sanità e di alcune (poche) prestazioni assistenziali. Cioè, il welfare è sempre più legato alla condizione economica delle persone, quando non delle famiglie, e perde il suo carattere di universalismo fondato sui diritti di cittadinanza, sostenuto dalla fiscalità generale.

La crisi economica ha offerto il terreno più fertile ad un disegno che con diverse fortune si sta realizzando dalla seconda metà degli anni '90, con le prime ipotesi di una "sussidiarietà" finalizzata a spostare l'onere della cura – Sanità o Assistenza – dal sistema pubblico alle famiglie, con la spesa privata e, al più, tramite l'utilizzo di voucher. Ha preso forza nelle decisioni politiche la tesi secondo la quale le forme pubbliche della cittadinanza sociale (le politiche di welfare) sarebbero fundamentalmente incompatibili con l'equilibrio finanziario dello Stato, contrapponendo crescita economica e sviluppo sociale equitativo, fondato su strumenti solidi di redistribuzione della ricchezza. È una tesi che colpisce direttamente il rapporto tra politiche

economiche e politiche sociali e condiziona la visione stessa della politica economica, usata come mero strumento per recuperare risorse e che prescinde da un disegno istituzionale ed organizzativo adeguato alla qualità e ai contenuti dell'innovazione economica, politica, istituzionale e amministrativa che un moderno sistema di welfare locale e nazionale presuppongono ed implicano.

In un momento segnato da un fortissimo attacco a tutti gli strumenti della cittadinanza sociale e della solidarietà, la presunta incompatibilità tra stabilità economica e welfare – che non tiene in alcun conto gli studi che dimostrano come il welfare sia un fattore produttivo di sviluppo economico attraverso la messa a valore del beneficio sociale diffuso – produce anche la frattura tra efficienza del sistema ed equità, tra ragioni dell'efficienza e dell'equità, tra obiettivi dell'efficienza e dell'equità.

Queste dinamiche sono funzionali al passaggio da un sistema di servizi a progettualità e direzione pubblica ad un altro, a domanda individuale, cui dare risposte con dinamiche di mercato, sia di spesa privata diretta che assicurative. Era questa, infatti, la teoria che sta dietro al Gatts (General agreement on trade and services, Accordo generale sul commercio e i servizi, dell'Organizzazione mondiale del commercio) e alla direttiva europea sui Servizi pubblici di nove anni fa (Bolkestein). Il favore all'espansione delle imprese private nei servizi alla persona e assicurativi, compresi quelli sanitari e sociali, si fonda sulla necessità di mantenere "libero" il mercato dell'offerta e della domanda anche in questo campo.

In proposito, è necessario valutare come il welfare contrattuale/aziendale – tema senz'altro complesso – si inserisca in questo contesto e, anziché esorcizzarlo, archiviandolo semplicemente come conquista contrattuale (nazionale, di gruppo o aziendale), occorre affrontarne l'analisi e le sue implicazioni.

La Sanità, le forme dell'Assistenza, la Previdenza con la "riforma Fornero" stanno toccando ora il livello più basso ed iniquo dagli anni '70, per inseguire una riduzione della spesa che sta in realtà incidendo negativamente sul Pil, i cui parametri – nonostante studi importanti lo dimostrino, come la Commissione francese coordinata nel 2010 da Stiglitz, Sen e Fitoussy – continuano ad essere ancorati ad una produttività che non tiene conto della "produttività sociale" di un corretto sistema di Welfare e – paradossalmente, ad esempio – contabilizza "positivamente" la malattia attraverso il maggiore ricorso alla Sanità, intesa come fattori economici della sua "produzione". Se poi, anche in virtù di precise indicazioni dell'Unione europea, consideriamo come per il welfare e la funzione che esso svolge nella costituzione materiale di "salario indiretto" diventano sostanziali le occasioni dell'offerta di opportunità per l'inserimento lavorativo (la lunga, sebbene non felice, elaborazione delle Raccomandazioni per la "flexicurity" in sede Ue ne è un esempio), il tema dell'orientamento al

lavoro e dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita assume una valenza di tutela e supporto fondamentali, e lo sarebbero anche in relazione alla riforma degli ammortizzatori sociali. Ma, ancora una volta, si tratta di interventi strutturali nella modalità di sostegno alle persone non adottati in termini universalistici e solo oggetto di dotte discussioni accademiche.

La compressione della spesa per il welfare, dunque, non corrisponde a un armonioso disegno di progettazione sociale mediante la sua redistribuzione, ma consegna la vita delle persone al senso di aleatorietà che è oggi la cifra del diritto e la vicenda previdenziale ne è l'esempio più drammaticamente evidente.

Dopo la sentenza della Corte Costituzionale del 2000 e la L.152 del 2001 sui Patronati – che hanno reso evidente, in stretta correlazione, come non si trattasse di enti funzionali al finanziamento delle Organizzazioni promotrici, bensì incaricati di esercitare funzioni di rilevanza costituzionale – si sono succedute diverse manipolazioni legislative (almeno dal 2009 in termini rilevanti), che hanno ridisegnato la platea dei Patronati e, successivamente, la quantità dei finanziamenti e le caratteristiche degli stessi in rapporto alle singole prestazioni.

È l'esempio del Patronato, ma – a parte la natura giuridica e volendo analizzare le funzioni di tutti i Servizi che fanno riferimento al Sistema confederale – le considerazioni relative al loro ruolo "sussidiario" e non sostitutivo del sistema pubblico, che contribuiscono a rafforzare negli effetti e a rendere agibile per molta parte della cittadinanza (e non solo, se parliamo di immigrazione), valgono anche per i Caaf, per gli Uvl, per i Sol. Per converso, si sconta oggi un capovolgimento di logica della politica e dell'amministrazione pubblica: a fronte di un maggior impegno – dovuto anche a una più alta richiesta di qualità dei servizi erogati (anche ai fini di controlli e possibili sanzioni) e a nuove e spesso caotiche normative, che determinano maggiori adempimenti ed una complessità per la loro gestione – la pretesa è che i soggetti della tutela assumano in proprio oneri e costi, considerando allo stesso tempo compensi e fondi come spesa pubblica da ridurre e non elementi di risparmio da tutelare nella loro efficienza e funzionalità, assimilandoli scriteriatamente ai "costi della politica".

Soffermandoci in termini esemplificativi sul Patronato e sui CAF, sono seri i rischi di una concorrenza "sleale" nel "mercato" dell'assistenza dove, basandosi sulla riduzione dei costi e sulla precarietà del personale piuttosto che sulla qualità e la completezza del servizio e della tutela offerta, si evidenziano purtroppo sempre più spesso comportamenti con estremizzazioni affaristiche o populiste – strumenti di acquisizione di consenso politico – che non aiutano certo

a distinguere i diversi protagonisti, avvolgendo tutti nella stessa nebbia, spesso utile a molte speculazioni opportunistiche.

Per il Patronato, dalla L.122/2010 in avanti, per i CAF dalla "Legge di stabilità 2012", abbiamo constatato come la fonte pubblica del finanziamento sia proposta e percepita da molti decisori politici in modo strumentalmente sfavorevole, sfuggendo al rapporto tra entità del finanziamento e rilevanza sociale, quantità e qualità dei servizi offerti.

Occorre continuare a contrastare con fermezza questi ricorrenti tentativi ponendo al legislatore la necessità di rafforzare stabilità finanziaria e trasparenza, controllo, qualità operativa.

La ragione non esplicitata, ma che rientra nell'assimilazione all'idea della necessità di tagli lineari alla spesa pubblica, rischia di proiettare sul rimborso delle *spese sostenute per produrre servizi di pubblica utilità* la stessa inaccettabile ombra delle forme di finanziamento surrettizio alla politica.

Ma un Patronato come l'INCA, - ma vale anche per i Caaf - lungi dall'essere un semplice "intermediario" che riceve sovvenzioni per produrre prestazioni, deve rivendicare e sostenere la propria funzione di attore primario e autonomo del processo di tutela delle persone in relazione ai diritti sociali, così come si è caratterizzato in passato. In questo senso e solo in questo senso è possibile e necessario interpretare e consentire l'effettiva "presa in carico" della domanda sociale, espressa e non espressa. Peraltro, è questa modalità che tutte le nostre verticalità perseguono, spendendo ogni energia, per accompagnare le persone nell'esercizio di diritti sempre più oscurati e negati nel quadro ormai prevalente di abbandono a sé stesse e di solitudine.

La situazione ci consegna sempre più l'esigenza di sfuggire alla camicia di forza della semplice intermediazione-esternalizzazione con lo svolgimento del nostro ruolo con un profilo energicamente "di parte", una giusta chiave nel rapporto con i giovani, i lavoratori e i pensionati, forse, una porzione importante della Cgil del futuro.

Agli Enti, in particolare all'INAIL, all'INPS e all'Agenzia delle Entrate ci deve legare una modalità di partenariato dialettica e autonoma, di interlocuzione costante come attori diversi di uno stesso processo di tutela.

3. ⇒ Sul versante del Sindacato, la Cgil conta oggi più della metà dei nuovi iscritti provenienti dalle attività del proprio Sistema dei Servizi.

Gli effetti della crisi, la frantumazione progressiva del Mercato del lavoro, l'attacco al diritto del lavoro, il processo di svalutazione dello stesso, hanno messo in seria difficoltà gli assetti contrattuali e la capacità negoziale del Sindacato, l'estensione, la qualità e l'efficacia della contrattazione collettiva.

Dinanzi alla crisi e ai mutamenti radicali si è accentuata la solitudine del lavoratore e del cittadino. La crisi strutturale dell'assetto sociale ed economico, dice il sociologo francese A. Touraine, produce una situazione in cui "siamo tutti soli come attori in un teatro vuoto".

Si tratta di un processo irreversibile, perché strutturali sono i cambiamenti prodotti. Nessuna illusione che "passando la notte" tutto possa tornare ai bei tempi andati, alle amate consuetudini culturali e operative.

Questa consapevolezza deve entrare nel sentire collettivo della nostra Organizzazione profondamente e definitivamente.

Per la Cgil, per tutto il Sindacato, si pone oggi il problema di connettere l'esercizio della funzione di rappresentanza/contrattazione collettiva a quella di rappresentanza/tutela individuale in forme strutturali.

È un punto che va pensato come un asse strategico di una forte e urgente autoriforma organizzativa, senza, in alcun modo, mettere in discussione la contrattazione e la rappresentanza del lavoro come il cuore della vita e dell'identità di un sindacato come la Cgil.

Dalla disamina proposta, sono molteplici le considerazioni che derivano per il nostro impegno e per la riappropriazione del ruolo di attori in aspetti significativi del processo di tutela, assunta in un'ottica di parte e non semplicemente "sussidiaria" dell'attività degli Enti. Principalmente:

✓ l'integrazione del sistema della tutela e dei servizi – che allude anche alla "presa in carico" del bisogno per trasformarlo in opportunità di affermazione dei diritti di cittadinanza e del lavoro implicati nella domanda di sostegno sociale delle persone – è un asse strategico della riorganizzazione. Integrazione preziosa, peraltro, perché in grado di enucleare da ognuna delle funzioni esercitate una "massa critica" di informazioni che costituiscono una banca dati unica e che – intrecciate a sistema – evidenziano le fragilità e le aporie da superare attraverso le forme proprie dell'intervento sindacale e dell'interlocuzione istituzionale;

✓ da questo punto di vista non si parte certo da zero ma, proprio perciò, la discussione diventerebbe davvero stucchevole se non si accelerasse fino in fondo nella realizzazione del processo: rapidità ed efficacia decisionale sono fattori decisivi nella competizione dei nostri tempi;

✓ l'anello cruciale che salda collettivo e individuale è il rapporto politico e funzionale tra strutture confederali territoriali, posti di lavoro, categorie e sistema complessivo ed integrato di tutela e "presa in carico" del lavoratore e della lavoratrice, del pensionato e

della pensionata. Il punto di partenza obbligato di questo processo è rappresentato dalla valorizzazione/ricostruzione del posto di lavoro e del ruolo decisivo dei nostri delegati e delle nostre delegate;

✓ con le giovani generazioni e il mondo del precariato, coloro che non intercettiamo nei luoghi di lavoro, va costruito, infine, quel rapporto di fiducia e di legame da consegnare alle categorie in un discorso di continuità dell'agire della Cgil.

Come nel recente passato la conquista "storica" di diritti del lavoro e sociali è stata segnata dall'agire collettivo e ha trovato attraverso la tutela individuale gli spazi per la loro affermazione concreta, così oggi bisogna ripartire dalla necessità di sostenere quei diritti attraverso le forme della tutela individuale per riaffermarne il valore sociale collettivo e più generale di coesione e consegnare a delegate e delegati uno strumento più ricco per esercitare il proprio ruolo.

Su queste basi, si tratta di introdurre profonde modificazioni nel modo di pensare, nella gerarchia delle funzioni, nei comportamenti individuali e collettivi, anche realizzando e condividendo sia momenti formativi che strumenti e piattaforme tecnologiche e informatiche che rendano l'integrazione e l'omogeneità del sistema diffusa ed esigibile in tutte le strutture.

Febbraio 2014