

CISL

Confederazione italiana sindacati lavoratori

La Cisl dal 1977 al 1981

Raccolta dei documenti ufficiali
dall'ottavo al nono congresso

2



Confederazione italiana sindacati lavoratori

La Cisl dal 1977 al 1981

Raccolta dei documenti ufficiali
dall'ottavo al nono congresso

© copyright 1981
Confederazione italiana sindacati lavoratori
Via Po, 23

Copertina di Rosanna Ferraro
Finito di stampare nel settembre 1981
dalla tipografia Cagew
Via dei Greci, 10
Fotocomposizione Compos Photo - Roma

Indice del secondo volume

	<i>pag.</i>
Convegno sul pubblico impiego. Montecatini 12-14 dicembre 1978.....	311
Relazione introduttiva.....	311
Tavola rotonda della segreteria confederale sull'adesione dell'Italia allo Sme. Roma, 10 gennaio 1979.....	336
Introduzione.....	336
Seminario internazionale del Ceres-Cisl su: «gestione del tempo di lavoro e nuova offerta di lavoro». Roma, 5 ottobre 1979.....	338
Quarta assemblea confederale dei quadri. Roma, 23-26 gennaio 1980.....	339
Relazione della segreteria confederale.....	339
I lavori della prima commissione.....	370
I lavori della seconda commissione.....	384
I lavori della terza commissione.....	394
I lavori della quarta commissione.....	401
I lavori della quinta commissione.....	412
L'intervento conclusivo.....	429
Convegno dibattito del settore politiche sociali su: «democrazia e informazione». Roma, 22 febbraio 1980.....	440
Convegno su: «inflazione, produttività e accumulazione». Roma, 11 aprile 1980.....	441
Introduzione.....	441
Conclusioni.....	444
30° anniversario di fondazione della Cisl.....	447
Convegno del centro studi di Firenze su: «conflitto e partecipazione nella prospettiva economia degli anni '80». Firenze, 10-12 dicembre 1980.....	448
La conferenza nazionale sul mezzogiorno. Reggio Calabria, 12-14 marzo 1981.....	449

	<i>pag.</i>
Relazione introduttiva.....	449
I lavori della prima commissione.....	477
I lavori della seconda commissione.....	479
I lavori della terza commissione.....	483
I lavori della quarta commissione.....	487
L'intervento conclusivo.....	488
Convegno del settore istituzione e riforma della pubblica amministrazione. Roma, 9-10 aprile 1981.....	497
Relazione introduttiva.....	497
Odg. priorità per il confronto col governo.....	514
Documento conclusivo.....	515
Convegno nazionale dei quadri dirigenti sull'attuale mo- mento sindacale. Roma, 24 aprile 1981.....	518
Giornate di studio su: «oltre l'81 per nuove frontiere d'in- tegrazione degli handicappati nel lavoro». Firenze, 19-20 maggio 1981.....	522
Relazione introduttiva.....	522
Convegno donne. Roma, 2-3 giugno 1981.....	526
Primo gruppo.....	526
Secondo gruppo.....	529
Terzo gruppo.....	532
Quarto gruppo.....	536
Alcune tra le più interessanti iniziative promosse durante il quadriennio dalla centrale confederale.....	538

Prima appendice

Comitato direttivo unitario. Roma, 23 marzo 1977.....	547
Comitato direttivo unitario. Roma, 29 marzo 1977.....	549
Comitato direttivo unitario. Roma, 29 aprile 1977.....	551
Comitato direttivo unitario. Roma, 8-9 novembre 1977.....	553
Comitato direttivo unitario. Roma, 16-17 dicembre 1977.....	556
Comitato direttivo unitario. Roma, 13-14 gennaio 1978.....	561
Segreteria Unitaria. Roma, 16 marzo 1978.....	562
Comitato direttivo unitario. Roma, 12-14 aprile 1978.....	565
Comitato direttivo unitario. Roma, 10-11 luglio 1978.....	566
Comitato direttivo unitario. Roma, 5-6 ottobre 1978.....	567
Comitato direttivo unitario. Roma, 7-8 novembre 1978.....	569
Comitato direttivo unitario. Roma, 11 dicembre 1978.....	571
Comitato direttivo unitario. Roma, 31 gennaio 1979.....	573
Comitato direttivo unitario. Roma, 26 aprile 1979.....	579
Comitato direttivo unitario. Roma, 13 giugno 1979.....	581
Comitato direttivo unitario. Roma, 17-18 ottobre 1979.....	583
Comitato direttivo unitario. Roma, 2-3 gennaio 1980.....	585

	<i>pag.</i>
Comitato direttivo unitario. Roma, 28 marzo 1980.....	588
Comitato direttivo unitario. Roma, 9 maggio 1980.....	593
Comitato direttivo unitario. Roma, 27 maggio 1980.....	594
Comitato direttivo unitario. Roma, 20 giugno 1980.....	596
Comitato direttivo unitario. Roma, 3 luglio 1980.....	598
Comitato direttivo unitario. Roma, 23-24 settembre 1980.....	601
Comitato direttivo unitario. Roma, 6-7 ottobre 1980.....	605
Comitato direttivo unitario. Roma, 4 novembre 1980.....	607
Comitato direttivo unitario. Roma, 12-13 gennaio 1981.....	608
Comitato direttivo unitario. Roma, 27 febbraio 1981.....	612
Comitato direttivo unitario. Roma, 30-31 marzo 1981.....	615
Comitato direttivo unitario. Roma, 20 maggio 1981.....	618

Seconda appendice

Assemblea nazionale dei consigli generali unitari e dei delegati. Roma, 13-14 febbraio 1978.....	623
«Per una svolta di politica economica e di sviluppo civile e democratico».....	623
L'ordine del giorno conclusivo.....	654
Conferenza nazionale Cgil-Cisl-Uil sulla scuola. Montecatini, 3-5 maggio 1978.....	658
Il documento conclusivo.....	658
Assemblea dei consigli generali unitari. Roma-Eur, 14-16 febbraio 1979.....	663
Il documento finale.....	663
Convegno della federazione Cgil-Cisl-Uil. Montesilvano, 5-7 novembre 1979.....	670
Relazione introduttiva.....	670
Progetto della segreteria della federazione Cgil-Cisl-Uil sull'azione del sindacato e riforme delle strutture organizzative.....	685
Proposte per la definizione di un quadro di regole democratiche e di comportamento relativamente ai consigli dei delegati.....	701
Commento della federazione unitaria sulla situazione polacca. Roma, 18 agosto 1980.....	706
Conferenza nazionale unitaria sul mercato del lavoro. Roma, 8-10 gennaio 1981.....	708
Conclusioni.....	708
Convegno della federazione Cgil-Cisl-Uil. Montecatini, 4-6 marzo 1981.....	718

	<i>pag.</i>
«La politica contrattuale nel quadro della politica economica del sindacato»	718
Il documento conclusivo	756
Ordine del giorno sulla situazione delle aree terremotate	764
Documento conclusivo della conferenza nazionale per le aree terremotate. Napoli, 25-26 giugno 1981	766

Seconda parte

Relazione introduttiva*

Le forze di governo, ma anche un'ampia area del padronato, hanno lanciato in questa stagione di ripresa contrattuale una seria sfida ai sindacati del pubblico impiego. È una sfida che ha aspetti molto significativi, sui quali dobbiamo riflettere. Si va estendendo l'opinione che identifica la crisi della economia italiana con lo stato di inefficienza della pubblica amministrazione. Questa è una semplificazione eccessiva, dato che le fondamenta della crisi sono talmente complesse da far diventare piuttosto avventurosa la ricerca della causa che genera le altre. Comunque, in quella opinione c'è parecchio di vero ed è per questo che mi sorprende il tentativo di scarico delle responsabilità tentato dalle forze politiche di maggioranza. Infatti malgrado che la pubblica amministrazione si identifichi in larga misura con la struttura stessa dello stato e sia lo strumento diretto delle capacità operative del potere politico, si cerca di accreditare ogni giorno di più l'idea che la responsabilità maggiore della presente situazione vada assegnata alla inefficienza del lavoratore pubblico ed alla bramosia di potere del sindacato. Da qui la sfida delle forze politiche, che vanno maturando una serie di atteggiamenti, di per sé assolutamente legittimi, ma carichi di rischi per il sindacato e per i lavoratori. Gli atteggiamenti di cui parlo sono, ad esempio, un certo modo di vedere il rapporto tra legge e spazio di iniziativa del sindacato, la resistenza ad accettare il metodo contrattuale anche per la dirigenza statale, il tentativo di stabilizzare i rapporti tra amministrazione pubblica e sindacato in soluzioni e procedure esplicitamente cogestionali.

* Relatore: Franco Marini

Noi siamo qui riuniti per discutere questi punti. Non intendiamo sottovalutare il disagio che l'attuale condizione della pubblica amministrazione diffonde nella società italiana ma gli altri non debbono nemmeno trascurare che un parallelo disagio è presente nei lavoratori del settore. Abbiamo ben presenti dinanzi a noi i grandi rischi che il paese ed il nostro sistema politico corrono, a causa della crescente frattura fra poteri pubblici e società civile, con la eventualità non del tutto remota che ciò possa tradursi in vera e propria ostilità. Ma avvertiamo, anche, che la società civile è direttamente interessata ad evitare fenomeni di disfunzione e di disgregazione amministrativa, in quanto consideri la corretta gestione del settore pubblico (quella che determina i tempi necessari per la concessione di una pensione o per la costruzione di un'opera pubblica) direttamente efficaci nei riguardi del modo di vivere della collettività. Se pure fosse vero che un tempo i compiti della pubblica amministrazione, ed i problemi della sua riforma, erano considerati lontani, oscuri e difficili da comprendere oggi è la stessa società che preme per quella riforma e per l'instaurazione di metodi amministrativi capaci di assicurare i servizi necessari al soddisfacimento dei bisogni sociali.

Il modo con il quale intendiamo raccogliere la sfida che ci è stata lanciata, allora è in primo luogo, di partecipare nella maniera più attiva e concreta possibile al dibattito oggi in corso nel paese facendoci portatori di una visione generale del ruolo dell'amministrazione pubblica che non è quella del sindacato che mira esclusivamente a soddisfare le pur legittime aspettative e le esigenze dei lavoratori del settore ma quella di un sindacato portatore di interessi generali, convinti come siamo che nessun passo nella direzione di una maggiore efficienza del settore pubblico potrà essere fatto, senza l'apporto e la presenza attiva del sindacato. Discuteremo pertanto sulla legge-quadro, discuteremo le proposte del governo per un nuovo sistema contrattuale per i salari, contribuiremo a delineare un più soddisfacente modello dei rapporti di lavoro nel settore pubblico. Prima di tutto, però, vogliamo far sapere cosa intendiamo per un moderno assetto della pubblica amministrazione, un assetto adeguato alle esigenze del paese ed alle capacità dei lavoratori pubblici. Ciò che soprattutto ci preme è lo stato dei rapporti tra potere pubblico e società, nel proposito di disegnare un progetto che si proponga la trasformazione dei modi di esercizio di questo potere in un contesto sociale basato sul pluralismo e sul decentramento delle responsabilità. La prospettiva che proponiamo è quella di un potere pubblico che non sia chiamato solo a «governare» ma soprattutto a «servire» la società, cogliendone i bisogni e proponendosi di soddisfarli, nel momento in cui avrà saputo inserirsi appieno nel processo di produzione dei servizi sociali. Per questa via, l'amministrazione pubblica dovrà tendere sempre più ad una forte integrazione con il paese.

Mi rendo conto che il problema così impostato è assai più ampio. Sa-

rebbe come dire che ci proponiamo di sottoporre a revisione metodi e concezioni da tempo radicati nella cultura e nella pratica «amministrativa» italiana. Si tratta di un impegno complesso al quale siamo spinti da precise responsabilità politiche. Ma non è questo che ci preoccupa. Quello che in questo momento conta è che dobbiamo convincere prima noi stessi, e poi gli altri, che le categorie del pubblico impiego sono qualcosa di diverso dalla vecchia immagine tradizionale, che ci vuole ad ogni costo solo legati ai nostri interessi immediati, peculiarmente corporativi, indifferenti ai problemi generali della società. Abbiamo il fondato sospetto che senza di noi la società italiana e la classe lavoratrice non usciranno dalle presenti difficoltà. L'operatore pubblico è quello che gestisce, per via diretta o indiretta, circa la metà del reddito nazionale. E allora non abbiamo alternative: dobbiamo confrontarci con i problemi generali.

Riforma e modernizzazione

L'idea di amministrazione pubblica che sosteniamo si fonda, in primo luogo, sulla necessità di costruire un sistema amministrativo aperto. Nella accezione tradizionale del rapporto amministrazione pubblica-società, era implicito il principio secondo il quale la prima è detentrica dell'autorità e la seconda, la società, è la vera destinataria della funzione amministrativa. Non è passata molta acqua sotto i ponti di questa concezione e dell'assetto che ne deriva ed i rari mutamenti avvenuti hanno inciso più sulla forma di quel rapporto che sulla sua struttura. Uno dei mutamenti che più direttamente ci riguarda e che del resto ha visto il sindacato consenziente, risale a tempi non molto lontani ed ha inteso realizzare una apertura dell'amministrazione pubblica ai corpi sociali attraverso la «compartecipazione» ad alcune strutture pubbliche. Ritenevamo che quelli fossero gli unici spazi consentiti da un sistema amministrativo fondato allora sul centralismo. In effetti, la partecipazione ai consigli di amministrazione degli enti pubblici, dei ministeri, ha consentito al sindacato, in un'epoca in cui la contrattazione nel pubblico impiego era ancora lontana od appena in avvio, di partecipare e di entrare nel vivo di alcune funzioni amministrative. Ciò non significa, però, che abbiamo accettato in pieno la logica della cogestione, anche perché le modalità di partecipazione che abbiamo sperimentato, per il fatto di essere «interne» all'amministrazione, facevano sì che questa riuscisse a mantenere appieno il controllo sui processi di elaborazione e di gestione delle politiche ed il controllo sui sistemi di organizzazione del lavoro. Ne derivava che, nei fatti, i corpi sociali esterni erano esclusi da qualsiasi partecipazione attiva all'esercizio dei poteri pubblici.

È partendo da queste parziali esperienze che rivendichiamo una amministrazione aperta. Una amministrazione cioè che sia prevalentemente rivolta a soddisfare bisogni collettivi, a produrre servizi sociali

e, a tali fini, si integra con i fruitori di quei servizi. Ciò richiede, in primo luogo, un'amministrazione in grado di assumere appieno le proprie funzioni e di farne un uso efficiente per il raggiungimento degli obiettivi posti in sede politica; richiede, anche, le condizioni necessarie a valutare oggettivamente i risultati raggiunti e la loro rispondenza a quegli obiettivi. In sostanza, una amministrazione aperta, deve poter operare in condizioni di piena libertà ed elasticità, avvalendosi dei necessari stimoli all'efficienza ed eliminando, per quanto è possibile, intralci ed appesantimenti. È comprensibile, allora che dobbiamo riconsiderare ogni forma di partecipazione, se vogliamo costruire un sistema pubblico aperto ai gruppi sociali e capace di far proprie le esigenze che questi esprimono a livello nazionale e, più ancora, nelle comunità locali. Dobbiamo pensare a soluzioni nuove che, facendo giustizia delle formule e procedure cogestionali e rovesciando il vecchio rapporto amministrativo-sociale civile, permettano a quest'ultima di esprimersi e di riflettersi nelle strutture pubbliche. All'interno di questa problematica si colloca, anche il problema di definire la presenza del sindacato di fronte al rapporto tra pubblica amministrazione e società. Non risolveremo certamente in questa sede tale problema. Tuttavia ci sono aspetti da sottolineare.

Nella prospettiva innovativa appena richiamata occorrerà, presumibilmente, sperimentare nuove forme organizzate di aggregazione sociale, capaci di consentire la manifestazione delle esigenze della comunità nei riguardi dell'amministrazione pubblica. In questa pluralità di aggregazioni, il sindacato rimane la forma associativa di coloro che presentano il servizio (in quanto organizza i dipendenti pubblici inseriti nel sistema produttivo sociale) e di una vasta area di utenti. Questa ampiezza e questa articolazione di rappresentanza assegna certamente responsabilità notevoli al sindacato, ma non al punto di fargli assumere una funzione esclusiva all'interno della società civile. In sostanza non condivido molto l'opinione di coloro che assegnano al sindacato dei lavoratori dipendenti il ruolo di cerniera esclusiva tra la pubblica amministrazione e la società. Per quanto determinante sia il ruolo, la prospettiva di pluralismo nella quale ci collochiamo si fonda su soggetti che in maniera ed in forme diverse rappresentano il diverso articolarsi della società. Sono essi, nella loro complessità ed articolazione, che devono assicurarsi una forma propria e peculiare di controllo della condotta pubblica. Ciò che bisogna recuperare, o forse conquistare, è un collegamento pieno anche se dialettico, fra istanze sociali e modi e forme dell'agire amministrativo, per stabilire una alleanza non effimera ma profondamente sentita e vissuta, tra funzione pubblica e servizi pubblici da una parte e cittadini e comunità di utenti dall'altra.

La realizzazione di questo obiettivo è certamente affidata allo sviluppo ed alla diffusione di un nuovo costume e, si potrebbe dire, di una nuova moralità tra tutti i lavoratori dell'amministrazione, a qualsiasi

livello operino. L'accettazione del controllo sociale non come condizionamento dall'esterno, ma come componente essenziale di una nuova amministrazione è il punto di partenza per una tale significativa trasformazione politica nei rapporti amministrazione-società. Ma vi è un'altra condizione da creare, una condizione che attiene essenzialmente al modo stesso di governare la macchina amministrativa. Non vi è infatti alcuna possibilità di realizzare un serio controllo sociale se l'amministrazione non è in grado di identificare e di proporre continuamente a se stessa i grandi obiettivi della propria azione, i traguardi sociali e tecnico-organizzativi che ritiene di dover raggiungere. Un'amministrazione senza obiettivi e senza traguardi è un'amministrazione allo sbando, priva di punti di riferimento per i lavoratori che vi sono impegnati al tempo stesso, sottratta, per definizione, ad ogni stimolo e verifica sociale. È sotto questo profilo che, in questa sede, il sindacato guarda alla funzionalità del governo ed alla sua capacità di porsi con serietà ed autorità alla testa della sua amministrazione.

Certo nessuno ignora che anche nel nostro paese, il governo inteso come organo costituzionale di vertice preposto alla amministrazione pubblica ha progressivamente perso il suo ruolo tradizionale. Ciò si è verificato per la contestuale insorgenza di fenomeni diversi: il ruolo dominante assunto dai partiti nei processi di formazione e gestione delle politiche, l'istituzione del livello regionale di governo, al quale dopo la 382 è stata attribuita un'ampia sfera di funzioni legislative ed amministrative, il progressivo affermarsi del processo di consultazione a livello politico tra governo e forze sociali. Ci sorprende che non sia ancora stato avviato seriamente nel nostro paese un processo di riorganizzazione della funzione di governo, un processo che non ignori le profonde trasformazioni avvenute sul piano dell'equilibrio istituzionale, ma proprio da questa parte per assumerle in un nuovo più alto equilibrio. È nostra opinione che ciò che il governo ha perso sul piano dell'efficacia organizzativa debba recuperarlo sul piano dell'efficacia funzionale: strutturando cioè, un nuovo e più articolato processo di formazione delle decisioni pubbliche, in cui la molteplicità dei soggetti che vi concorrono si converta in ricchezza e rappresentatività delle scale e non si traduca invece in un disgregarsi inarrestabile degli scopi e degli obiettivi pubblici. È a questo livello, sulla riorganizzazione della funzione di governo, che deve essere recuperata la necessaria unità dell'organizzazione pubblica: ma è soprattutto a questo livello che si può pensare di realizzare un nuovo organico rapporto tra l'organizzazione pubblica e l'organizzazione economica, sociale e civile del paese.

In questa prospettiva i fini proposti all'azione amministrativa non possono restare avvolti, come nel passato, in un limbo riservato ed incerto: essi debbono essere in anticipo dichiarati, sottoposti al pubblico dibattito, ricordati a risultati socialmente ed economicamente

apprezzabili. E ciò non nel chiuso dei ministeri o degli organi collegiali di governo, ma nel vivo di un processo politico amministrativo a cui possano partecipare con piena convinzione di causa e con la forza della loro rappresentatività i vari soggetti politici e sociali che hanno titolo per essere parte attiva di questo processo. Non vogliamo entrare nel dibattito tecnico in corso sulla riorganizzazione dei ministeri o della presidenza del consiglio; è in qualche modo la nostra una condizione pregiudiziale che attiene essenzialmente alla qualità democratica di ogni iniziativa di riforma in questo ambito e al suo necessario collegamento con la richiesta fondamentale che avanziamo per una apertura dell'amministrazione alla società civile. Il sindacato è anche interessato a rilanciare le grandi trasformazioni che hanno investito l'intero sistema istituzionale in questo ultimo decennio, e a cogliere di queste trasformazioni il loro essenziale significato politico. La piena attuazione dell'ordinamento regionale, infatti, non è solo una aspirazione di decentramento; essa ha cambiato la qualità stessa della vita delle nostre istituzioni aprendo tra l'altro nuove e più sicure zone di sperimentazione e verifica agli stessi rapporti tra le forze politiche per nuovi modelli di governo e di amministrazione. E tuttavia non si può non cogliere il rischio che queste trasformazioni non diano completamente i loro frutti, restando prive di rispondenza sul piano della società civile e determinando addirittura nuovi squilibri e nuove rotture nel delicato sistema dei rapporti politici ed istituzionali. Così sarebbe grave se non si ponesse mano con grande tempestività ed efficacia, alla riforma del governo locale, delle province, dei comuni e degli altri enti locali, che rischiano di restare schiacciati nel crearsi e consolidarsi di nuovi equilibri tra stato e regioni. La proposta della Cisl di ripensare alla riorganizzazione delle funzioni di governo nella prospettiva di un nuovo rapporto tra amministrazione e società significa anche questo: valorizzare ed inserire nel circuito delle decisioni pubbliche tutte le sedi di rappresentanza politica per assicurare che dal concorso e dal confronto tra di esse scaturiscano obiettivi e programmi per l'azione amministrativa dotati di una forte e piena rappresentatività sociale. Si deve essere infatti sicuri che ponendosi al servizio di questi obiettivi e svolgendo con competenza ed efficacia questi programmi l'amministrazione, nelle sue varie parti e ai suoi vari livelli, in tutti i suoi lavoratori si ponga al servizio dell'intera società, non sentendosi come per il passato, un corpo separato, ma parte viva e vitale di un progetto comune.

Funzionalità amministrativa e rapporti di lavoro

I problemi sino ad ora esaminati coinvolgono condizioni necessarie alla modernizzazione, ma non sono la modernizzazione stessa. La loro soluzione, infatti, anche se corretta non potrà garantire i risultati

che ci proponiamo se, contemporaneamente, non si andrà a fondo alle questioni poste dai rapporti di lavoro nel settore pubblico. Non possiamo trascurare che i servizi da questo resi si identificano in maniera pressoché assoluta nel lavoro, per cui modernizzazione e rapporti di lavoro sono due aspetti di una stessa realtà.

Quando nel sistema pubblico parliamo di rapporti di lavoro ci collochiamo in un'ottica fortemente innovativa rispetto ad una situazione che si fondava, e veniva esplicata, nel rapporto amministrativo di impiego. Il passaggio è avvenuto, o perlomeno ha cominciato ad avviarsi, nel momento in cui la contrattazione è entrata nel settore. Per gli effetti da questa suscitati, un sistema basato sul formalismo, sulla rigida gerarchizzazione, sulla deresponsabilizzazione, sulla routine e l'autoritarismo ha subito i primi seri contraccolpi ed è cominciata a delinearsi una situazione nuova, ancora tutta da definire. Nella esigenza di innovazione del settore, le possibilità di una soddisfacente, produzione di servizi sociali e le aspettative dei lavoratori diventano componenti dello stesso insieme. In sostanza, nel momento in cui la contrattazione è entrata nel settore pubblico, ci si è resi conto che i preesistenti progetti di riforma intesi come interventi miracolistici di modernizzazione, erano aspettative astratte e forse mistificanti. Se la riforma doveva esserci, e questa non era più procrastinabile, l'unica soluzione realistica era la messa in moto di un continuo e reale processo di adeguamento attraverso il quale le capacità dell'amministrazione ad affrontare e a dare risposte positive ai problemi emergenti, si costruivano contestualmente all'instaurazione di rapporti di lavoro il cui esito è la produzione del servizio finale. In questa accezione il sindacato, può essere uno dei tramite più stimolanti o ritardanti, il processo di adeguamento. Stando ai fatti, tuttavia, l'entrata della contrattazione nel settore si è identificata nella messa in crisi del preesistente rapporto di immedesimazione-dipendenza tra apparato pubblico e forze di lavoro ed ha progressivamente autonomizzato la prestazione lavorativa.

A molti tutto ciò è apparso un «ritorno» corporativo. Non nego che non ci fossero componenti del genere. Ma il senso della tendenza in atto era che con il contratto si costruiva una realtà nuova e più partecipata. Con la contrattazione, infatti è vero che l'amministrazione si va identificando in un imprenditore che utilizza forza-lavoro, diviene un credito di lavoro ed ha il diritto di pretendere l'adempimento delle prestazioni, ma è anche vero che gli è derivato il dovere di corrispondere al lavoratore una retribuzione proporzionata e sufficiente, il dovere di rispettare la sua libertà, la dignità e la capacità professionale, di garantire la sicurezza del lavoro e dell'ambiente, di assicurare alle rappresentanze sindacali un adeguato ed effettivo svolgimento nei luoghi di lavoro della propria azione di tutela. E questo è tutt'altra cosa del garantismo offerto dallo «stato giuridico» del personale, malgrado che tanti continuino ancora ad attribuirgli un valore deter-

minante. Si dimentica che è stato proprio in virtù di questo strumento tecnico-giuridico che l'amministrazione ha potuto gestire il proprio personale con il medesimo atteggiamento con il quale gestisce ogni altro «materiale» della sua organizzazione.

Ritengo che il sindacato debba continuare per questa strada, la qual cosa significa tagliare il «cordone ombelicale» tra amministrazione e lavoratore, nell'intento di rendere sempre più evidenti le diversità di ruolo che sottendono il rapporto di lavoro subordinato. Ma continuare per questa strada implica, anche, l'assunzione di responsabilità crescenti da ambo le parti. Ne richiamo le due che considero fondamentali:

primo: se l'amministrazione si identifica in un datore di lavoro, e quindi in un creditore di lavoro e in debitore di salario e sicurezza nell'impiego, compito della contrattazione è di rendere produttiva la prestazione lavorativa;

secondo: se la produzione di servizi e l'organizzazione del lavoro si identificano nel settore pubblico, l'attenzione maggiore del sindacato deve essere rivolta alla struttura organizzativa del lavoro, che solleva soprattutto il rapporto qualifiche-mansioni (dato fondamentale di riforma).

Non mi sembra necessario esplicitare tali aspetti che, per le categorie del pubblico impiego, sono alla base della loro esperienza politica. Voglio solo ricordare come nei settori privati sia stato ampiamente colto l'intreccio tra organizzazione della produzione e qualifiche. Lo statuto dei lavoratori ed i contratti stipulati a partire dal 1970 hanno, tra i contenuti di maggiore rilievo, la modificazione dell'istituto delle qualifiche. Soprattutto i contratti miravano a rovesciare il rapporto qualifica-mansione, ponendo in evidenza quanto il sindacato sia sempre meno interessato ai moduli di inquadramento formale, come è appunto quello delle qualifiche, per premiare lo sviluppo delle capacità professionali, più cautelate dal sistema delle mansioni. Non farò nemmeno l'inno alla professionalità, né ritengo di dover ricordare quanto questa si integri con lo sviluppo della produttività del settore, con la qualità della prestazione lavorativa, e con la flessibilità dell'organizzazione della produzione: tutti fattori necessari a quella soddisfacente resa dei servizi sociali alla quale è stato fatto riferimento. Ciò che dobbiamo verificare, considerato quanto la professionalità incida a largo raggio sull'assetto del settore, è con quali scelte contrattuali possiamo affermarla più di quanto non sia sino ad oggi accaduto. Per una risposta soddisfacente, non sarà male ricordare alcuni principi che hanno fino ad ora caratterizzato l'organizzazione del lavoro nel settore pubblico. Sappiamo che la struttura occupazionale da sempre è stata basata sulle carriere differenziate secondo il titolo di studio e le funzioni attribuite ai dipendenti in essi inseriti. Ogni carriera aveva al suo interno una serie più o meno ampia, cioè senza determinazione numerica di qualifiche. Ne conseguiva che ogni am-

ministrazione poteva disporre per ogni carriera di un numero differente di qualifiche ordinate gerarchicamente. Lo schema era verticale: il personale accedeva alle carriere dalla qualifica più bassa e secondo i vari sistemi di promozione passava alla qualifica superiore, a condizione che vi fosse disponibilità di posti. Il trattamento economico era correlato alla progressione di carriera, anche se con la presenza di quella specie di ammortizzatore costituito dagli scatti periodici che consentivano — a volte — di raggiungere e superare il trattamento economico attribuito alla qualifica superiore. Nella sostanza, però, la promozione era l'unico mezzo per migliorare il proprio trattamento economico. La rigidità di questo sistema ha prodotto una infinità di inconvenienti, soprattutto per quanto attiene al rapporto tra la progressione della carriera e lo sviluppo delle retribuzioni. L'unico modo per imprimere un minimo di elasticità al sistema è stato il ricorso alla formazione di qualifiche non più connesse alle mansioni ma soltanto al raggiungimento di vantaggi economici. Ne è derivata, inevitabilmente, una struttura burocratica articolata su una successione di qualifiche, priva di contenuti professionali e non rispondente alle esigenze della amministrazione. La dequalificazione del personale è stata una conseguenza sempre più acuta. Ciò che ne è conseguito è ben noto: spinta all'ampliamento, anche artificioso, dei posti per accedere alle qualifiche superiori; rifiuto, ma anche impossibilità per effetto dell'eccessiva parcellizzazione delle mansioni, di spostarsi da un punto all'altro della pubblica amministrazione; metodi di promozione basati sulle «note di qualifica» che riflettevano sempre meno l'effettiva capacità professionale.

Questa era la situazione, anche se con attenuazioni maggiori o minori, a seconda delle diverse branche della pubblica amministrazione ancora fino alla vigilia dei contratti 1976-78. L'introduzione appena avviata, del principio del livello funzionale ha dato un colpo importante a questo tipo di organizzazione. Occorre insistere su questa strada e sviluppare tutte le potenzialità contenute in questa rottura. A partire dai prossimi contratti:

- a. c'è bisogno di insistere su un raggruppamento delle qualifiche, individuando un limitato numero di livelli funzionali distinti secondo effettive diversità di mansione;
- b. va ricostruita una struttura delle mansioni attraverso la costruzione di seri profili professionali che tolga di mezzo l'attuale parcellizzazione e sia articolata secondo precise capacità e prestazioni professionali. Sò benissimo che questi punti non costituiscono in questa fase per le categorie del pubblico impiego una novità. Essi, anzi, fanno già parte del nostro patrimonio e della nostra strategia rivendicativa. Il fatto è che abbiamo incontrato serie difficoltà per tradurli in formali obiettivi rivendicativi e in fatti operativi. Nell'attuale situazione, per i problemi che ho appena richiamato e per quelli che non ho nemmeno evocato, va fatto ogni sforzo perché quei punti siano por-

tati ad ulteriore sviluppo nella fase contrattuale che sta per schiudersi.

Un altro problema strategico è quello della dirigenza amministrativa nel contesto di una amministrazione che vogliamo modernizzare ed integrata nel sistema produttivo. La nostra posizione su questo punto è in parte nota. Nel corso dei recenti incontri con il governo, abbiamo sottolineato la necessità di includere la qualifica dirigenziale nell'area contrattuale, con la sola esclusione dei direttori generali quali diretti collaboratori ed immediati partecipi della funzione politica. Il nostro intento è di eliminare, nell'ampio e diversificato settore del pubblico impiego, una area separata che limita verso l'alto l'azione del sindacato e rischia di impoverire o sterilizzare qualsiasi processo di effettiva modernizzazione. Peraltro, il ruolo che dovrebbe essere assunto dalla dirigenza in questo processo è tale che per realizzarsi, implica una corretta ed efficace integrazione con gli altri lavoratori del settore. Mi sembra opportuno entrare in dettaglio su questi punti.

In primo luogo, è essenziale che venga superata l'attuale diversità dei regimi giuridici cui è sottoposta la dirigenza dello stato da un lato e quella delle altre amministrazioni dall'altro. Le diversità sono di vario genere: competenze, responsabilità, ordinamento delle qualifiche e, se mantenute, continuano a provocare contrasti e fratture nei rapporti. La dirigenza burocratica, inoltre, deve entrare a pieno titolo e non in maniera surrettizia e nascosta come oggi accade, nei processi di elaborazione politica. Se ciò non sarà fatto, è inutile parlare di responsabilizzazione dei dirigenti per la scelta degli obiettivi e per i risultati conseguiti. Sempre nella prospettiva del rapporto tra apparato pubblico e sfera politica ed in riferimento a quanto poco fa si rilevava circa la necessità che esso assicuri un flusso costante di maggiori conoscenze, è essenziale l'istituzione di unità di studio dalle quali possono derivare opzioni diverse per i vari programmi e le informazioni necessarie alle verifiche di fattibilità e di efficacia. Non so quanto l'asserita «povertà strumentale dell'esecutivo» non sia un alibi per mantenere inalterata la separazione tra apparato pubblico e sfera politica, al fine di lasciare quest'ultima nel mitico empireo del suo isolamento. Comunque, il fatto che l'amministrazione pubblica sia costantemente costretta a fare ricorso per le sue esigenze di studio e di conoscenza ad apparati o ad esperti esterni al settore, non è solo un segno di «povertà strumentale», ma anche la condizione per impedire all'amministrazione pubblica di svolgere le più elementari verifiche sulla scelta e la conduzione dei vari programmi. È essenziale, quindi, che siano attivati tutti gli strumenti conoscitivi di cui l'amministrazione dispone e coordinarli tra loro ogni volta che ciò è possibile per colmare un vuoto che diviene sempre più grave.

In secondo luogo vi è il problema delle capacità dirigenziali. Per migliorarle, è necessario pensare alla creazione di una fascia manageria-

le, altamente specializzata in compiti organizzativi e gestionali. Ne potrebbero fare parte anche dirigenti non provenienti dall'amministrazione, ai quali richiedere uno status rigoroso di tempo pieno, incompatibilità con altri incarichi ed elevata professionalità. Non troverei sconveniente utilizzarli con contratti anche a termine e con retribuzioni fortemente competitive. Questa fascia manageriale specializzata dovrebbe contribuire a scuotere uno stato di stagnazione assai diffuso e recare un contributo di idee e di iniziative maturate anche in altri settori, come ad esempio nelle industrie private. Seguendo gli esempi inglese e francese, si potrebbero sperimentare anche programmi di scambi tra dirigenti delle amministrazioni pubbliche e private, al fine di integrare le reciproche esperienze sul piano delle tecniche gestionali ed aziendali. In questo modo muteremo il nostro sistema pubblico, gli imporranno stimoli ricorrenti di innovazione, di diversificazione e di incentivazione.

Infine il problema delle funzioni dirigenziali. Ferma restando l'unicità della funzione dirigenziale (funzione quindi non carriera dirigenziale) e l'esigenza che abbiamo posto di uniformità dei regimi giuridici, occorre pensare ad un più stretto collegamento tra organizzazione e funzione. È per questo che abbiamo posto con forza la esigenza che la revisione delle funzioni dirigenziali nello stato avvenga contestualmente alla preannunciata riforma dell'amministrazione centrale. Solo quando avremo riformato l'amministrazione centrale, sarà chiaro il «ruolo» che ogni singolo apparato amministrativo è destinato a svolgere in presenza di un ordinamento a base regionale, sarà possibile precisare anche il «ruolo» che i dirigenti dovranno svolgere in ognuno degli apparati amministrativi, le competenze che ad essi dovranno essere richieste, i processi formativi da attuare, i margini di ammissibilità della mobilitazione orizzontale. Solo ponendoci lungo questa via ha senso parlare della funzione della dirigenza pubblica, della sua indipendenza professionale e delle responsabilità che gli derivano. Non dimentichiamo che quello del dirigente pubblico è un compito difficile, oltre che importante, perché si colloca in un'area mediana tra le esigenze di progresso espresse dalla collettività, le preferenze delle assemblee elettive e le decisioni del governo.

Gli impegni immediati delle categorie del settore pubblico

Il punto al quale ora dobbiamo dare risposte esplicite è quello di stabilire in che misura ed attraverso quali meccanismi il sindacato è in grado sin da questo momento di promuovere, per la parte che lo riguarda, la modernizzazione del sistema pubblico così come è stata delineata. Ciò significa, in altri termini, stabilire come la contrattazione possa favorire la realizzazione del progetto di cui ci stiamo occupando. Esaminerò tale questione, sempre nel quadro di moderniz-

zazione appena annunciato, affrontando i problemi sui quali più diffuso è il dibattito nel paese ed attorno ai quali più si concentra l'attenzione delle categorie del pubblico impiego: quello dell'atteggiamento da assumere nei riguardi della legge-quadro, e quello dei contenuti da dare ai prossimi rinnovi contrattuali ed in riferimento alle rivendicazioni salariali, visto che abbiamo già parlato dell'organizzazione del lavoro.

La contrattazione e la legge-quadro. Il problema della legge-quadro, quale strumento di regolazione dell'attività contrattuale nel pubblico impiego, è il risultato ultimo dello sviluppo che le categorie hanno impresso alla contrattazione anche in questo settore. Quale sia stato il ruolo che la contrattazione ha svolto nel pubblico impiego non occorre che io lo ricordi in questa sede. Abbiamo dietro un'esperienza che non inizia dieci anni fa, ma risale agli anni immediatamente successivi all'entrata in vigore della costituzione repubblicana. Un'esperienza, quindi, che corre lungo tutto l'arco della storia del sindacalismo pubblico del dopoguerra. Le tappe attraverso le quali siamo passati per giungere ad affermare la piena legittimazione dell'azione negoziale nel pubblico impiego ed il riconoscimento delle organizzazioni sindacali, in quanto soggetti portatori degli interessi dei lavoratori pubblici, a partecipare all'attività di organizzazione del personale pubblico sono anche troppo note per dover essere qui ricordate. Ma i risultati generali che attraverso questo lungo processo abbiamo conseguito: la progressiva sindacalizzazione dei lavoratori pubblici, l'inserimento delle politiche rivendicative del pubblico impiego in un contesto generale di lotte sindacali, la progressiva maturazione attorno alle lotte per i rinnovi contrattuali dei temi del rinnovamento del rapporto di lavoro pubblico e della riforma delle strutture della pubblica amministrazione, sono tutti dati che fanno della contrattazione collettiva del pubblico impiego una realtà consolidata nella coscienza e nei metodi di azione del movimento sindacale.

Ricorderete come le prime consacrazioni formali della contrattazione si ebbero per il personale ospedaliero e statale nel 1968 e nel 1970. Poi fu la volta dei parastatali e dei dipendenti degli enti locali. Furono certamente risultati positivi, ma ne derivarono norme eterogenee ed approssimative nella loro formulazione, che comportavano diversità di trattamento fra i vari comparti dell'impiego pubblico. Pur tuttavia queste norme davano al movimento sindacale quella legittimazione che esso aveva conquistato nelle prassi contrattuali e nelle lotte condotte dal dopoguerra ad oggi, imprimendo certezza giuridica ed efficacia vincolante ai risultati acquisiti con gli accordi. Si trattava, lo sappiamo, di formulazioni provvisorie destinate ad essere transitorie: i varchi che venivano aperti all'azione contrattuale del sindacato venivano poi recuperati dal potere pubblico attraverso procedure che limitavano questa azione sul piano delle materie oggetto della contrat-

tazione, la frammentavano ponendo una molteplicità di sedi negoziali, la ostacolavano nel grado di efficacia richiedendo per la più parte la recezione per legge dei contratti. L'eterogeneità e l'insufficienza dei modelli normativi hanno finito così con il condizionare in senso negativo lo svolgimento dell'azione contrattuale nei vari settori del pubblico impiego, rendendo impraticabile l'obiettivo sindacale di unità nella disciplina dei diversi rapporti di lavoro e dell'armonizzazione tra lavoro pubblico e lavoro privato.

Dalla consapevolezza di questi limiti e dall'esigenza di generalizzare in tutto il settore pubblico conquiste sociali che sono patrimonio soltanto di alcune categorie, ha preso corpo la proposta di una legge-quadro che riconducesse ad unità la frammentata normazione della contrattazione collettiva. La proposta, già espressa nella relazione della segreteria della federazione unitaria al comitato direttivo del novembre 1977, ha ricevuto una più esplicita formulazione nel documento Cisl sui «primi elementi per una legge-quadro sulla contrattazione del pubblico impiego» del luglio 1978, sostanzialmente recepito nei suoi contenuti essenziali dalla Cgil e dalla Uil nel documento della federazione unitaria del 22 settembre scorso. In questi documenti sono indicate le finalità che abbiamo attribuito alla legge-quadro, finalità che nelle linee essenziali ricercano il consolidamento del metodo contrattuale nel pubblico impiego. Il contratto assume così il carattere di fonte primaria del rapporto di lavoro, mentre la legge ne determina l'ambito di applicazione e regola gli istituti per i quali la disciplina legislativa è direttamente richiesta da norme costituzionali oppure da esigenze di garanzia per il personale pubblico; la stessa legge pone il principio della unicità della sede negoziale e garantisce con apposite procedure (estensione del meccanismo del decreto presidenziale) la tempestività della recezione dei contratti collettivi e la loro immediata efficacia. Nel confronto politico che negli ultimi mesi si è avuto con il governo, per predisporre un disegno di legge governativo, ci siamo messi secondo le linee indicate nel documento unitario. Il progetto governativo è ora in uno stato di avanzata elaborazione. Le linee generali ne sono note e sono state da ultimo sviluppate in un documento che il governo ha fatto pervenire alle confederazioni il 16 novembre e che la federazione unitaria, nel corso dell'assemblea svoltasi il 17 novembre, ha sottoposto all'attenzione delle categorie e delle segreterie regionali, ed inviato poi a tutte le strutture. A questo ha fatto seguito un ulteriore incontro a livello politico tra governo e sindacati il 5 dicembre u.s., incontro che ha fatto registrare significativi passi avanti nella posizione governativa.

Riassumo il nostro atteggiamento. Abbiamo spostato la iniziale posizione del governo conquistando il riconoscimento della contrattazione come strumento tendenzialmente perequativo e rivolto alla progressiva armonizzazione dei trattamenti giuridici ed economici. Abbiamo raggiunto un'intesa di massima sul concetto di residualità del

contratto rispetto alla legge, per cui il primo disciplina tutte le materie che non sono regolamentate legislativamente, assumendo una posizione centrale tra le fonti del rapporto di lavoro nel pubblico impiego. Siamo ancora d'accordo, con il governo, sul principio della unitarietà della delegazione del governo e delle pubbliche amministrazioni preposta alla trattativa, e naturalmente sulla stretta vincolatività dell'accordo sindacale, che sarà comunque recepito con decreto del presidente della repubblica e della tempestività, sancita dalla legge, della recezione stessa, in modo da dare efficacia immediata ai contratti collettivi. Circa il concetto di flessibilità del regime previsto per la copertura finanziaria degli oneri derivanti dai contratti collettivi avremo modo di tornarvi più dettagliatamente in seguito. Comunque, nulla da eccepire quando si afferma la possibilità di prevedere variazioni di spesa nelle previsioni riportate in bilancio ogni volta che se ne presenti la necessità, se si vogliono rendere compatibili le risultanze dei contratti e gli equilibri del bilancio pubblico. Va rilevato, tuttavia, che questa precauzione può divenire superflua se avranno pratica attuazione le recenti proposte del governo di cui ci occuperemo, in base alle quali gli incrementi retributivi nel settore saranno uguali agli incrementi del prodotto interno lordo. Abbiamo anche ottenuto di togliere dalla legge la materia dei comparti omogenei. Alla prima proposta governativa tendente a porre nella legge anche le classificazioni dei comparti nel pubblico impiego, abbiamo risposto che così si sarebbe introdotto nella legge un inaccettabile elemento di rigidità e che tutta questa materia è da ritenersi di spettanza della prassi sindacale. La legge non dirà pertanto quali sono i comparti del pubblico impiego, ma dovrebbe limitarsi ad esprimere un principio generalissimo di favore verso l'accorpamento intercategoriale dei contratti collettivi, affidando all'accordo governo-sindacati la fissazione di forme, modi e tempi per l'attuazione del principio.

Vi sono altri due aspetti sui quali voglio richiamare la vostra attenzione. Il primo di questi riguarda l'estensione dell'intervento negoziale all'organizzazione del lavoro, una conquista che era finora appannaggio di poche categorie e che consente all'azione organizzata dei lavoratori pubblici di esperire fino in fondo i suoi effetti sulla struttura interna del potere pubblico. L'intervento sulla organizzazione del lavoro, sull'efficienza e sulle condizioni di lavoro dei singoli apparati organizzativi potrà svolgersi attraverso la contrattazione decentrata. È questo un nuovo strumento dell'azione sindacale, che va oltre il metodo della concertazione con le organizzazioni sindacali rappresentate nelle singole unità operative, che veniva legittimato in qualche legge di settore (parastato). La contrattazione decentrata, articolandosi per branca di amministrazione, per ente e per comprensori territoriali consentirà alle strutture di base ed a quelle di territorio di incidere direttamente sulla organizzazione di quegli uffici in cui i pubblici dipendenti sono chiamati ad operare. Il secondo riguarda l'isti-

tuzione di un dipartimento della funzione pubblica. È questa una riforma che va nella direzione che abbiamo detto della modernizzazione della pubblica amministrazione e del superamento della povertà strumentale dell'esecutivo. Viene così recepita l'esigenza da noi posta della istituzione di un centro per l'impostazione delle politiche di organizzazione del lavoro pubblico.

Accanto a questi vi sono tuttavia ancora dei problemi aperti, problemi che vertono su punti assolutamente qualificanti. Si tratta di questioni, su cui la posizione governativa espressa nel documento ultimo che vi abbiamo inviato appariva ancora distante dalla nostra, ma per le quali — occorre dirlo — l'ultimo incontro con il governo ha fatto intravedere possibilità di soluzioni che vanno nel senso da noi auspicato.

Il primo di questi problemi riguarda un argomento a cui si è fatto già riferimento, quello della dirigenza statale, esclusa nel progetto governativo dall'ambito dei contratti collettivi. Noi dobbiamo ribadire la nostra posizione se vogliamo evitare una grave limitazione della presenza sindacale nell'assetto dell'impiego statale. La legge-quadro deve affermare il principio secondo il quale la qualifica dirigenziale è inclusa nell'area contrattuale (con l'esclusione naturalmente dei direttori generali, che abbiamo detto, sono direttamente compartecipi dell'esercizio di funzioni politiche). Resta ferma la necessità di cui ho già parlato, di una revisione delle funzioni dirigenziali, contestuale alla riforma dell'apparato centrale dello stato. Nell'ambito di questa legge, oltre a definirsi competenze e responsabilità dei dirigenti, potrà anche darsi un'esatta definizione della qualifica dirigenziale. Ma fin dai prossimi rinnovi contrattuali, i dirigenti debbono stare nei contratti.

Un secondo problema riguarda le materie contrattuali ed in particolare la necessità di evitare ogni sottrazione all'area contrattuale di istituti relativi agli organici, ai profili professionali, alle qualifiche ed alle mansioni. Non siamo d'accordo con la posizione governativa che prevede una delega al governo per la fissazione dei criteri generali dei livelli funzionali e dei profili professionali, in quanto gravemente limitativa dell'incidenza contrattuale sull'ordinamento del personale. Al governo abbiamo detto che le riserve di legge potrebbero essere ampiamente soddisfatte, attraverso la previsione nella stessa legge-quadro di alcuni principi, che dovrebbero servire da guida alla contrattazione relativamente ai livelli funzionali ed ai profili professionali.

Un terzo problema riguarda le proposte governative in materia di giurisdizione. L'ultima posizione governativa respingeva la nostra proposta della unità di giurisdizione e proponeva una serie di riforme del processo amministrativo tendenti ad equiparare il processo amministrativo con quello del lavoro. Non siamo contrari in via di principio a riforme che vadano nella direzione effettiva dell'equiparazione

dei due processi. Condividiamo anche noi i timori che tali proposte si risolvano in un notevole potenziamento del ruolo del giudice amministrativo, ma riteniamo che come sindacato dobbiamo guardare in primo luogo all'esigenza di apprestare adeguate garanzie per i lavoratori pubblici, ed in secondo luogo, non sottovalutiamo l'impatto che la partecipazione dello stesso sindacato al processo amministrativo (per via dell'estensione dell'art. 28 dello statuto dei lavoratori davanti al giudice amministrativo), potrà avere proprio sulla cultura formalistica e tradizionale dei giudici amministrativi, potendo porre in essere un processo evolutivo del genere di quello che è avvenuto nel corso dell'applicazione di fronte ai giudici ordinari dello statuto dei lavoratori. Sottoponiamo al dibattito delle strutture queste proposte del governo, ma siamo del convincimento che esse possano costituire un sostanziale rafforzamento della posizione del pubblico dipendente e dar luogo ad una equiparazione del grado di tutela riservato ai dipendenti pubblici e a quelli privati.

Ci sono poi quelle materie che rientrano nella riserva di legge: reclutamento, formazione, sanzioni disciplinari e cessazione del rapporto di lavoro. Si tratta di materie per le quali sussiste indubbiamente l'esigenza di addivenire ad una armonizzazione delle attuali normative, unificando gli ordinamenti, ed introducendo dei principi nuovi innovatori da valere per tutti i settori del pubblico impiego. Noi siamo contrari a conferire deleghe al governo per la posizione di nuove normative in questa materia. Non vogliamo né evocare i fantasmi di un nuovo testo unico per i pubblici dipendenti, né correre il rischio di conferire deleghe e non vederle esercitare. Sono convinto che vi è la possibilità tecnica e politica di fare della legge-quadro non solo una legge di procedura, ma anche una legge di principi sostanziali che introduca primi elementi di riforma sul reclutamento, sulla formazione, sulle sanzioni, sulla cessazione del rapporto di lavoro. Occorre pertanto che su tutti questi problemi si sviluppi da parte nostra tutta la necessaria pressione per indurre il governo a nuove formulazioni che tengano conto delle proposte che abbiamo avanzato come movimento sindacale.

Due osservazioni conclusive sul tema della legge-quadro: la strada per arrivare all'approvazione della legge è tutta ancora da percorrere. Si sono manifestate tendenze tra i gruppi della maggioranza governativa emerse in una mozione presentata qualche mese fa al senato e poi nel dibattito sulle conclusioni della commissione coppo, che pur muovendo dall'esigenza che come sindacato condividiamo di rimuovere i fenomeni di differenziazione strutturale nel pubblico impiego, attribuiscono alla legge il compito di unificare gli ordinamenti e di agire in materie, per noi, contrattuali. Oggi non vi è più alcuna ragione per attribuire alla legge o al regolamento un ruolo esclusivo o preminente in questa direzione. Non solo occorre ricordare la natura rigida dello strumento legislativo e regolamentare, non molto adatto

a controllare e guidare processi strutturalmente così mobili e complessi, ma non si può neanche dimenticare l'uso indiscriminato ed anomalo che dello strumento legislativo (in special modo quando ha assunto la forma della leggina) si è fatto, lasciandolo sempre in buona sostanza in balia delle più attive corporazioni del personale e favorendo così più la difformità di disciplina tra i vari settori della pubblica amministrazione che l'uniformità e la perequazione. Il sindacato potrà ovviare a ciò solo se avrà la piena consapevolezza dell'importanza dello strumento contrattuale, se saprà utilizzarlo e valorizzarlo in tutte le sue potenzialità, e soprattutto se ne farà strumento per una trasformazione definitiva del rapporto di lavoro nel settore pubblico e per l'introduzione al suo interno di nuovi modi di organizzazione del lavoro. Ancora una volta, e a mio avviso, si tratta di una via obbligata: ci troviamo di fronte al compito di utilizzare al meglio la contrattazione. Nella presente situazione, ciò significa delineare contenuti adeguati per i prossimi rinnovi contrattuali, anche per il salario oltre che per l'organizzazione del lavoro.

Le linee di politica salariale. Il tipo di politica salariale che sarà adottata dalle categorie del settore condiziona fortemente il progetto di modernizzazione delineato. Decidere su tale politica, tuttavia, non sarà facile. È vero che esiste una stretta connessione tra struttura e dinamica del salario, da un lato e progetto di riforma, dall'altro; ma è anche vero che esistono nel nostro settore, specie per quanto attiene il salario, realtà ed incrostazioni non facilmente rimovibili. Per cui, sarà bene ricordare i problemi ai quali dobbiamo dare una risposta o che, per lo meno, dobbiamo porre in una scala di priorità, per stabilire quali siano oggi più pressanti e richiedono una soluzione immediata e quali possono essere rimandati a tempi successivi. All'atto pratico dobbiamo decidere: primo, se è questo il momento per tentare un sostanziale recupero dei livelli salariali del pubblico impiego, in rapporto ai livelli del settore privato; secondo, se dobbiamo porre l'accento soprattutto sulla scelta egualitaria o sulla professionalità e fino a che punto questi due obiettivi sono in alternativa o possono essere resi compatibili; terzo, se in questa situazione di sostenuti tassi inflazionistici, la difesa del salario reale si consegue più con gli automatismi o con la contrattazione. Di fronte a questi interrogativi si confrontano due posizioni: l'attuale assetto retributivo del settore, che discende da una pratica contrattuale in continua evoluzione e le recenti proposte del governo, che sostengono una nuova impostazione della contrattazione dei salari per il pubblico impiego.

Politica salariale e proposte governo del 9 novembre. Ritengo che voi conosciate queste proposte, sulle quali la federazione unitaria ha dato un consenso di massima e sulle quali un ulteriore approfondimento abbiamo avuto ieri mattina con il ministro Pandolfi. Secondo l'in-

dirizzo che queste assumeranno in concreto, la presenza sindacale nel settore potrà rafforzarsi od assumere posizioni marginali. Allo stato presente, tutte le prospettive sono possibili, dato l'elevato grado di indeterminatezza e di apertura che quelle proposte manifestano. Ne consegue l'urgenza necessaria di delineare una linea di comportamento chiara e coerente con gli interessi che difendiamo. Le proposte del governo tendono a istituire un regime contrattuale valido per un futuro indeterminato. Tra l'inizio della fase a regime ed il momento attuale, il governo ha collocato un triennio di transizione che va dal 1979 al 1981. Il vincolo posto alla dinamica salariale per questo triennio è dato dall'impegno peraltro assunto anche in precedenti documenti ufficiali, di ridurre «sia il disavanzo di parte corrente, sia il fabbisogno complessivo del settore pubblico allargato in rapporto col prodotto interno lordo». Questo è uno dei punti centrali dell'attuale politica economica del governo e noi non sottovalutiamo la necessità di assicurare una maggiore governabilità all'espansione della spesa pubblica e contenere un deficit che assume dimensioni sempre più preoccupanti. Il fatto è che, a secondo delle politiche che il governo adotterà, si avranno effetti diversi non soltanto sul sistema dei prezzi e sulla politica del bilancio, ma anche sui salari del pubblico impiego e delle altre categorie. Le modalità con le quali il governo si propone di conseguire i suoi obiettivi di equilibrio finanziario sono indicate nel progetto di legge finanziaria, appena approvato dal parlamento. Da quanto da esso risulta, il governo intende ricorrere congiuntamente alla manovra fiscale ed alla riduzione della spesa con la risultanza — però — che i risultati quantitativamente più consistenti dovrebbero venire da questo secondo versante (6.500 miliardi di minori spese contro 2.000 miliardi di maggiori entrate fiscali). Se si considera poi che le minori spese per il '79 si dovrebbero verificare soprattutto per una sensibile riduzione dei trasferimenti alle famiglie (in sostanza pensioni) e per la sanità, si delinea una scelta politica per noi assai preoccupante. E dico subito perché. Il governo non stabilisce alcun rapporto di causalità tra l'effettiva riduzione del disavanzo e la futura dinamica retributiva del settore pubblico. Commetteremmo un imperdonabile peccato di ingenuità, tuttavia, se pensassimo che tra le due dinamiche non saranno ricercati rapporti diretti. Ciò significa che il sindacato dovrà accertare come tali rapporti possano esplicarsi senza svuotare l'azione rivendicativa di quelle categorie (pubblico impiego e pensionati, in primo luogo) i cui redditi dipendono dallo stato del bilancio pubblico, ma senza indebolire la capacità contrattuale dell'intero movimento sindacale, anch'essa strettamente condizionata dall'insieme della gestione pubblica dell'economia. Il problema è certamente delicato. Ma non è detto che non esistano vie di uscita. In sostanza si tratta di definire una strategia sufficientemente articolata e definita, dalla quale si desumano i compiti delle confederazioni e quelli delle categorie del pubblico impiego. Se di

fronte ai problemi in discussione vogliamo evitare contrasti all'interno del sindacato, è essenziale che le confederazioni inducano il governo a raggiungere i nuovi equilibri finanziari soprattutto (e non in misura marginale come oggi propone) attraverso un aumento del gettito fiscale. La previsione di un aumento di 2.000 miliardi di entrate, rapportato al volume delle evasioni, così come è stato di recente documentato dal ministro delle finanze al parlamento, è una opzione politica così insufficiente che non possiamo accettare. Le categorie del pubblico impiego, invece, debbono definire una strategia contrattuale che indirizzi le proposte del governo, potenzialmente aperte a soluzioni tra loro diverse, verso soluzioni positive.

Dinamica salari nel pubblico impiego e posizione del governo. Come è noto, il governo considera la dinamica salariale uno dei maggiori fattori inflazionistici. Non è questa la sede per discutere di tale questione. Va rilevato, tuttavia, che in tema di salari il governo appare incerto ed in contraddizione. Nel documento Pandolfi, sostiene che nella presente situazione il tasso di variazione dei salari reali debba risultare uguale a zero. Più specificatamente il documento afferma: «la politica salariale non deve comportare nel triennio aumenti del costo del lavoro per ora lavorato in termini reali in un contesto non inflazionistico. Tale risultato può in prima approssimazione essere conseguito se in ciascun anno, oltre agli effetti della scala mobile, si avrà un aumento di salario non superiore alla quota del degrado monetario non recuperata attraverso la scala mobile». Ciò significa che almeno per un periodo di tre anni, il governo auspica una invarianza dei salari reali per il settore privato.

Nei riguardi del pubblico impiego, invece, le proposte del governo sono diverse. Per il settore pubblico, infatti, dovrebbero verificarsi incrementi retributivi ad un saggio pari all'incremento del prodotto interno lordo ai prezzi correnti. Questo obiettivo dovrebbe essere raggiunto nel 1981, cioè al termine del triennio di transizione. Ciò significa che la dinamica salariale del pubblico impiego potrà non soltanto recuperare tramite la scala mobile, il degrado monetario dovuto all'inflazione, ma accrescere il suo valore reale parallelamente agli incrementi di prodotto interno. Si tratta di una prospettiva interessante, ma anche carica di rischi. Il maggiore è che dato il crescente peso degli automatismi sulla struttura del salario, per la contemporanea presenza della scala mobile e per la fissazione dell'aumento totale non contrattato ma derivante dagli andamenti generali del sistema economico, le categorie siano indotte a distribuire tale andamento in cifra uguale per tutti. In questa ipotesi, la dinamica salariale nel pubblico impiego si tradurrebbe in un meccanismo automatico che escluda qualsiasi intervento decisivo della contrattazione. Al sindacato non resterebbe che vigilare sul rispetto di tali procedure. Ma si può ovviare a questa prospettiva combinando le scelte di politica contrat-

tuale che il sistema contrattuale di cui si parla permette con le già chiamate indicazioni circa i rapporti di lavoro fondati sulle professionalità. La soluzione che si propone è la definizione di una strategia contrattuale che consideri il degrado monetario recuperato dalla scala mobile, privilegiando in tal modo una difesa uguale per tutti di fronte all'inflazione, e distribuisca gli aumenti dovuti all'incremento del prodotto interno prevalentemente sulla classificazione delle mansioni. L'ampiezza dei differenziali salariali, connessi con la professionalità, dipende certamente dalla possibilità di incremento reale ma anche dall'ampiezza del ventaglio parametrico che noi abbiamo deciso di tenere uguale per tutte le categorie. Una questione strettamente connessa con questo meccanismo contrattuale è la definizione della scadenza temporale degli aumenti. Si tratta di stabilire se questi si rapporteranno a variazioni già avvenute (intervento «ex post») oppure se anticiperanno alcune prevedibili variazioni (intervento «ex ante»). Per quanto attiene al rapporto prezzi-scala mobile, l'attuale sistema va conservato, con la sola variante della trimestralità anche per il settore pubblico e del recupero del bimestre di attesa.

Diverso è l'atteggiamento da assumere nei riguardi della scadenza temporale degli aumenti dovuti all'incremento del prodotto interno lordo. La trimestralità della scala mobile è possibile, anche per la disponibilità di una documentazione statistica sufficientemente tempestiva. Questo non è il caso delle variabili macroeconomiche per le quali è disponibile solo una documentazione annuale. Ne consegue che una decisione di aumento «ex post» risulterebbe troppo ritardata, con conseguente perdita del valore reale dei salari, specie nei periodi di accentuata inflazione. Per tale ragione, appare opportuno che questo adeguamento salariale avvenga sulla base delle previsioni riportate per il triennio dalla legge finanziaria. Le correzioni in più o in meno verranno effettuate alla fine del triennio.

Struttura salario, contratti 1979-'81. Proposte per il dibattito. Poste tali premesse e nel quadro di una previsione, per il triennio 1979-'81, di disponibilità economiche per gli aumenti superiori all'erosione dell'inflazione, le linee per i prossimi rinnovi contrattuali relative alla struttura del salario dovrebbero essere le seguenti:

a. l'operazione di conglobamento di parte della contingenza, unitamente a quella della sua trimestralizzazione ed al recupero del bimestre di attesa, porterebbe ad avere una indennità integrativa speciale per il pubblico impiego pari, nell'importo, nelle variazioni e nei tempi di applicazione, alla indennità di contingenza del settore privato, realizzando totalmente la parificazione dell'istituto, come è stato fatto, almeno per quanto concerne la misura fra assegni familiari e quote di aggiunta di famiglia. Verrebbe così istituito un comune salario sociale (L. 1.261.392 di contingenza al 1 gennaio 1979 e L. 9.880 di assegni familiari), fattore essenziale per proseguire sulla stra-

da della perequazione normativa e retributiva fra i due settori.

b. il valore del «piede» stabilizzando l'attuale valore reale di L. 2.088.000, risulterebbe pari a L. 3.169.824 (2.088.000 stipendio + 1.081.824 contingenza da inglobare), importo egualmente comparabile con quello del settore privato (metalmeccanici);

c. la scala parametrica delle professionalità, considerando la generalizzazione del rapporto 100-300 fissato dall'accordo governo-confederazioni (per le riparametrazioni di statali e scuola) risulterebbe ridotta, con il conglobamento della quota parte di contingenza, al rapporto 100-207, 64, anche questo equamente comparabile con il settore privato;

d. la progressione economica orizzontale, per la quale si ritiene opportuna una possibilità di determinazione da parte dei singoli comparti, dovrebbe rientrare nell'indirizzo generale del movimento sindacale, il quale, salvaguardando i diritti acquisiti in termini di importi attualmente raggiungibili, tende a limitare gli eccessi di automatismo.

In sintesi dovrebbe superarsi l'attuale duplice sistema con la eliminazione, per il periodo in cui si sommano, della anticipazione connessa allo scatto biennale.

In sostanza le future piattaforme contrattuali dovrebbero, sul piano generale di settore, essere elaborate, dai singoli comparti, considerando i seguenti punti unificanti:

a. il conglobamento di una quota parte della indennità integrativa speciale pari a L. 1.081.824 sui vari livelli del ventaglio parametrico delle professionalità e sulle singole posizioni della progressione economica orizzontale. Questa operazione ci porterà di necessità a rivedere la conformazione del sistema di progressione economica orizzontale al fine di evitare possibili sperequazioni;

b. un valore del «piede» di L. 3.169.824;

c. un ventaglio parametrico delle professionalità pari al rapporto 100-207, 64.

Va subito precisato che l'operazione prevista dai precedenti tre punti non comporta oneri diretti (ci potranno essere oneri limitati e diluiti nel tempo) e quindi, ritenendo coperto con la soluzione del problema della trimestralizzazione il recupero del tasso di inflazione dal meccanismo di scala mobile, resta disponibile per i rinnovi contrattuali l'importo finanziario derivante dall'aumento del prodotto interno lordo e della quota parte del tasso di inflazione non coperta dalla scala mobile. Importo che dovrà essere individuato anche tenendo conto dei contenuti salariali dei rinnovi contrattuali del settore privato ed opportunamente scaglionato nel triennio. Determinati così i limiti comuni della struttura salariale da valere per tutto il settore del pubblico impiego, sorge il problema se sia utile o meno definire, nell'ambito del ventaglio parametrico delle professionalità, alcuni elementi fissi che realizzino il principio della parità di retribu-

zione a parità di lavoro.

Due possono essere le soluzioni al riguardo. Se si parte dal presupposto che a parità di funzione deve corrispondere parità di retribuzione, è fuori di dubbio che necessita definire tali elementi retributivi fissi in modo da realizzare in concreto tale principio. Ad uguale profilo professionale specie nei settori amministrativi dovrebbe corrispondere uguale parametro retributivo. Tali elementi potrebbero essere fissati in numero limitato, validi per tutte le categorie del settore, mentre le singole categorie definirebbero i vari livelli del personale non raffrontabile. Nell'ambito di tale indicazione, è chiaro, si ritroverebbero completamente il comparto amministrativo (statali, parastatali, enti locali e regionali) non solo perché le attività delle quattro categorie sono assimilabili e raffrontabili, ma anche perché tutte e quattro necessitano di ordinamenti equiparati se vogliamo attuare, senza scossoni negativi, una reale operatività della mobilità del personale. Più difficile sarebbe per il comparto delle aziende autonome e per quello della sanità. In tali categorie, infatti, gli ordinamenti si basano essenzialmente sul personale dell'esercizio per le prime e sul personale medico e paramedico per l'altro e la collocazione del personale amministrativo (peraltro in gran parte proveniente o dall'esercizio o dal personale paramedico) diventa un fatto conseguente all'inquadramento del personale trainante la scelta. La seconda ipotesi è più semplice e affronta in termini più compiuti il rapporto specificità-perequazione: determinati i valori comuni estremi della scala parametrica, ciascun comparto concorda al proprio interno le posizioni raffrontabili intermedie. Come è noto, per le ragioni più volte richiamate nei nostri dibattiti, il settore confederale della pubblica amministrazione esprime una netta preferenza per la seconda ipotesi.

Contratti e ripresa dell'efficienza. Abbiamo ampiamente richiamato l'importanza di avanzare nei rinnovi contrattuali un'offerta di efficienza al sistema politico-amministrativo: a prescindere dalle indicazioni del documento governativo del 9 novembre u.s.; e questo, tra l'altro, perché riteniamo che una effettiva perequazione retributiva tra settore pubblico e settore privato non potrà conseguirsi se non siamo in grado di garantire una parità di qualità e di quantità tra lavoro pubblico e lavoro privato. Questo significa che siamo disposti ad aprire un discorso serio sulla produttività dell'apparato amministrativo e sulle forme ed i modi di valutazione e di controllo delle prestazioni lavorative nel settore pubblico. Ma per ottenere questo risultato dobbiamo necessariamente cambiare il sistema dei controlli da noi in vigore. Quello attuale è un sistema che sembra creato apposta per impedire la formazione di un corpo di operatori professionali dotati della necessaria libertà di azione, di indipendenza di giudizio tecnico e pienamente responsabilizzati. È un sistema che non valuta se non l'operato del funzionario o comunque del lavoratore, sia stato rivolto

al conseguimento di risultati apprezzabili, ma piuttosto se esso sia stato conforme alla congerie di norme, direttive, circolari che disciplinano il suo operato. Cambiare il sistema dei controlli è qualcosa che non può compiersi a fondo per la via contrattuale: occorre anche un impegno legislativo e questo impegno dovrà concretarsi nella riforma della corte dei conti e dei suoi metodi di controllo, cercando di farne più che un farraginoso organismo per il controllo legalistico e formale sugli atti, quale è oggi, un organismo formato da esperti finanziari per il controllo sulle gestioni contabili e finanziarie. Ma vi è anche molto spazio in questa materia per proposte che possono e debbono trovare spazio in sede contrattuale e che, nel complesso devono tendere ad un sistema di valutazioni delle prestazioni lavorative che miri a garantire una tenuta di efficienza della amministrazione. Sul piano organizzativo si potrà pensare di affidare questi controlli, se vogliamo, ad uffici appositi dell'amministrazione, ad organismi indipendenti esterni agli organi di amministrazione attiva, del genere dei collegi sindacali delle amministrazioni private, o infine agli stessi organismi partecipativi, gruppi di lavoro, conferenze periodiche, che senz'altro possono essere posti in grado di giudicare della congruità e dell'adeguatezza dell'azione delle singole unità operative. Ma ancora è in sede contrattuale che anche noi dobbiamo cominciare ad attrezzarci per precisare la stessa nozione che abbiamo dell'efficienza nel settore pubblico definendo gli «standards» per la valutazione della produttività, standards che dovranno essere differenziati a seconda dei contenuti e delle modalità delle diverse prestazioni lavorative in sede di contrattazione nazionale, ma che poi dovranno ricevere ulteriori specificazioni applicative attraverso la contrattazione decentrata adeguando la prestazione lavorativa alle esigenze organizzative e funzionali delle singole unità operative. Un istituto attorno al quale si può concretamente lavorare è l'orario di lavoro dei pubblici dipendenti. Riteniamo sia arrivato il momento di porsi in termini contrattuali l'obiettivo di una generale armonizzazione degli orari di lavoro che potrebbe ancorarsi per la durata alle 38 ore settimanali per tutti i comparti prevedendo nella prospettiva, eventuali riduzioni soltanto in relazione alla faticosità e pericolosità delle prestazioni oltreché alle particolarità riscontrabili nella organizzazione del lavoro (turni, cicli continui, eccetera). In ogni caso la linea guida di questa nostra azione dovrebbe essere una più adeguata risposta alla domanda di servizi sociali posta dagli utenti. Si può lavorare attorno a queste ipotesi: orario continuato con breve intervallo; orario spezzato e quindi ripartito nelle due sezioni della giornata; orario flessibile (anche con doppi turni) prevedendo la presenza totale degli operatori nelle ore in cui è realizzabile una maggiore produttività ed una più qualificante risposta alle esigenze della utenza. In questo quadro potrebbe anche esaminarsi il problema della settimana corta. Tali ipotesi per essere praticabili necessitano però di risolvere contestualmente

alcune esigenze quali ad esempio quelle relative alla offerta di servizi sociali (scuole, asili nido, mense).

Per quanto riguarda i problemi della scuola facciamo riferimento alle ipotesi uscite dal convegno unitario di Montecatini. La questione delle mense assume particolare acutezza nei grandi centri e si connette con le rilevanti distanze dai luoghi di abitazione e i volumi di traffico. Del resto tale questione non ci sembra che presenti, per una adeguata soluzione, difficoltà insormontabili. Infatti gli oneri finanziari connessi all'impianto e al funzionamento delle mense possono essere coperti con una notevole riduzione del lavoro straordinario. Non ci sembra che si possa infine sottovalutare che una soluzione più razionale del problema degli orari di lavoro, oltre a ricondurre nell'ambito della eccezionalità il ricorso alle prestazioni straordinarie, potrebbe comportare un raffreddamento della tendenza a ricerca di una seconda attività (se c'è una contestuale rivalutazione delle retribuzioni) e la realizzazione di condizioni per il contenimento dell'assenteismo. Nelle recenti esperienze contrattuali dinanzi ad una persistente stasi retributiva abbiamo registrato la tendenza delle controparti pubbliche a riaprire il discorso delle indennità particolari. Tale tendenza deve essere bloccata, in particolare per quanto riguarda la ripresa di una tendenza alla monetizzazione sulla questione del «rischio». Occorre puntare, utilizzando tutte le opportunità offerte dal potenziarsi dello strumento contrattuale, a realizzare in questo campo crescenti condizioni di salubrità e di idoneità degli ambienti e degli strumenti di lavoro.

Conclusioni

Il quadro che ho appena tracciato e le indicazioni operative che ne discendono possono divenire un comune punto di riferimento per le categorie del pubblico impiego. Va da sé, tuttavia, che ogni categoria si troverà di fronte a problemi propri ed alla luce di questi, e sulla base delle esperienze che ha accumulato nel corso degli anni, dovrà verificare e ricostruire ciò di cui abbiamo fino ad ora discusso. Ognuna di esse non potrà evitare di rispondere ai problemi appena esaminati e le soluzioni che ne discenderanno potranno in qualche caso essere differenziate ed in altri dovranno rispettare una impostazione comune.

Ci troviamo di fronte a grandi responsabilità ed il modo con il quale sapremo assolverle non influenzerà soltanto le condizioni di lavoro e di retribuzione del pubblico impiego, ma anche la capacità dell'apparato pubblico di divenire fattore di stimolo e di indirizzo per l'intero sistema economico. All'inizio di questo mio intervento ricordavo quanto sia parziale l'opinione di coloro che considerano i lavoratori del pubblico impiego attenti solo al loro particolare interesse. Che sia stato vero o no, il fatto è che questo non è più possibile, per la rile-

vanza assunta dal settore pubblico all'interno della nostra economia. I danni che possono essere prodotti da un settore pubblico strutturalmente improduttivo sono notevoli e, alla lunga, diventano insostenibili. Esso può divenire causa di inflazione, di squilibrio dei nostri conti con l'estero, di crescente sottrazione delle risorse interne dagli investimenti e dall'accumulazione. Ma c'è ancora qualcosa di più. Un settore pubblico improduttivo ed inefficiente provoca la progressiva paralisi del sistema decisionale operante nel paese. È impossibile non rendersi conto di questo. Sono definitivamente trascorsi i tempi in cui l'apparato pubblico gestiva pratiche amministrative per conto della collettività; oggi l'apparato pubblico, nel nostro come in qualsiasi altro paese industrializzato, è il produttore della quota di gran lunga più elevata di domanda interna e incide, quindi, sulla formazione e la distribuzione delle risorse. Forse tutti stiamo commettendo un grave errore quando, parlando di mezzogiorno o di occupazione o di sviluppo economico nel suo insieme, ci rivolgiamo in prima istanza al settore dell'industria, trascurando il fatto che anche le decisioni di quest'ultimo dipendono in buona parte da ciò che decide e fa l'operatore pubblico. Vorrei che le categorie del pubblico impiego si rendessero conto appieno della rilevanza strategica che hanno le attività in cui operano per il futuro dell'economia e della società. È una rilevanza che dà allo stesso tempo responsabilità e peso politico, all'interno e fuori del movimento sindacale. Dobbiamo agire in modo che questo peso politico sia usato in tutta la sua pienezza con razionalità ed efficacia.