

CGIL Il Nuovo Programma Fondamentale della CGIL



Il Sindacato di diritti e della solidarietà

Il 9 novembre 1989 il mondo fu scosso dalla caduta del Muro di Berlino. Pochi giorni dopo, il 14-16 novembre la Cgil celebrava a Firenze la sua nuova Conferenza di organizzazione. L'appuntamento rappresentò il necessario completamento

della svolta avviata con la Conferenza di programma di Chianciano dell'aprile 1989, che aveva iniziato il percorso di costruzione del sindacato dei diritti e della solidarietà, fortemente voluto dal nuovo segretario Bruno Trentin e sancito dal XII Congresso di Rimini del 1991. La Conferenza di Firenze fissò i cardini dell'autoriforma: pluralismo della rappresentanza,

valorizzazione delle donne, reinsediamento nei territori, democrazia d'organizzazione, rinnovamento dei gruppi dirigenti. Per la successiva Conferenza d'organizzazione bisognò attendere pochi anni. Dal 9 all'11 novembre del '93, a Roma la Cgil si interrogò sui tanti ostacoli incontrati per tradurre in pratica la svolta del 1989-91. Nelle conclusioni Trentin tornava ad attaccare chi nella confederazione si opponeva al cambiamento, praticando "l'autoconservazione". Il documento finale, che indicava la confederazione, le categorie e i regionali come i "tre centri regolatori", proponeva nuove norme in tema di strutture, regole e risorse, con il fine di favorire la trasparenza dell'organizzazione e la responsabilità

dei gruppi dirigenti. Tanta parte di quelle proposte trovò poi spazio nel XIII Congresso di Rimini del luglio 1996 e in particolare nel nuovo Programma fondamentale e nel nuovo Statuto confederale (che all'art. 16 affida al direttivo la facoltà di convocare "Assemblee con funzioni di indirizzo politico", tra cui la Conferenza di organizzazione).

Indice

Preambolo

Capitolo I La Cgil di fronte alle sfide del Duemila Dopo il 1989: un nuovo ordine mondiale

1. La ricostruzione democratica dell'Italia. Le responsabilità di un sindacato dei diritti
2. La crisi del taylorismo e le nuove frontiere dell'iniziativa sindacale
3. I soggetti di un progetto riformatore
4. Il sindacato generale

Capitolo II Il sindacato dei diritti contro le corporazioni

1. Garantire l'uguaglianza delle opportunità per tutte e per tutti: diritti individuali, diritto al lavoro, diritto alla tutela nella ricerca di una occupazione e di fronte alla disoccupazione, diritto allo studio, alla formazione ed alla cultura, diritto alla salute, al controllo dell'ambiente, alla riabilitazione, alla pensione e ai servizi per i lavoratori anziani, diritti dei portatori di handicap, diritto ad un reddito, diritto alla maternità e alla paternità, diritto al rispetto della persona, della sua dignità e alla sicurezza, diritti dell'infanzia, diritti individuali di cittadinanza sociale, diritti collettivi

Capitolo III Autodeterminazione nel lavoro, democrazia economica e codeterminazione

1. La valorizzazione del lavoro
2. Ampliare i confini della democrazia all'impresa
3. La partecipazione alle decisioni di impresa
4. Contrattazione collettiva e codeterminazione
5. Il sindacato e la cooperazione

Capitolo IV Mercato del lavoro, tempi ed orari di lavoro: una nuova dimensione della politica industriale e dell'occupazione

1. Mercato del lavoro e flessibilita'
2. Per un nuovo modello di lavoro
3. Diminuzione dell'orario di lavoro
4. Orario e condizioni di lavoro: la persona come variabile indipendente di una civiltà democratica
5. La legislazione di sostegno a nuovi regimi di orario
6. Le attività di riproduzione sociale e di servizio

Capitolo V Per una società più solidale

1. La crisi del welfare
2. La cultura e la formazione per la persona e la cittadinanza
3. Nuovi diritti e garanzie per il lavoro
4. La salute e la sanità
5. La trasformazione del welfare, terzo settore e servizio civile
6. Riforma della contribuzione

Capitolo VI Politiche e risorse per lo sviluppo

1. Lo sviluppo sostenibile
2. La politica dei redditi
3. Politica industriale per l'occupazione
4. La rinascita del mezzogiorno: una grande risorsa per lo sviluppo e la democrazia
5. Trasformare la ricchezza improduttiva in investimenti
6. La riduzione del debito pubblico
7. Un fisco equo

Capitolo VII Riforma istituzionale, società civile e pubblica amministrazione

1. Il federalismo democratico e solidale
2. La riforma della pubblica amministrazione nella prospettiva federalista
3. Il ruolo di rappresentanza del sindacato

Capitolo VIII Un impegno rinnovato per l'Europa

Capitolo IX Il rinnovamento del sindacato generale: il patto tra gli iscritti della Cgil, il patto della Cgil con i lavoratori

1. Le regole della democrazia interna
2. Il diritto al dissenso e il dovere di proposta dei gruppi dirigenti
3. Un'organizzazione fondata sull'adesione volontaria
4. L'autonomia delle donne: un valore per l'autoriforma della Cgil
5. Pluralismo, unità, autonomia
6. Un nuovo patto di solidarietà

Capitolo X L'unità sindacale: un obiettivo storico della Cgil e del movimento dei lavoratori

1. Entrare nella fase costituente per la creazione di un nuovo sindacato unitario dei lavoratori italiani
2. Legittimare la costruzione del nuovo sindacato unitario con il consenso esplicito dei lavoratori

Preambolo

Il programma fondamentale è l'insieme degli obiettivi generali che le donne e gli uomini aderenti alla Cgil intendono perseguire:

- per l'affermazione piena e costante dei diritti delle donne e degli uomini di tutte le età ed etnie nel lavoro, nello Stato sociale, nella cittadinanza;
- per difenderne gli interessi e per migliorarne le condizioni di vita e di lavoro;
- per concorrere a realizzare una società più libera, più giusta, più solidale.

Democrazia, solidarietà, uguaglianza, valore della differenza di genere sono allo stesso tempo gli obiettivi ispiratori del programma e i vincoli delle nostre scelte e azioni. Unità e pluralismo ideale e politico ne sono i presupposti fondamentali. La pace rappresenta la condizione indispensabile per affermare questi valori e questi principi.

La pace e la realizzazione delle condizioni di democrazia e di libertà che la rendono possibile sono perciò il nostro obiettivo permanente.

Il programma costituisce lo strumento attraverso il quale la Cgil definisce identità e ruolo in questa società. Sindacato generale, di tutte le donne e gli uomini che lavorano, e non la somma di categorie, gruppi, corporazioni. Sindacato politico, perchè la tutela e la rappresentanza degli interessi in tutti i loro aspetti di una parte della società interagiscono non solo con gli interessi di altre parti sociali, ma anche con gli assetti statuali e politici, con il governo dell'economia, con il complesso dell'organizzazione sociale; e perchè, nel rappresentare una parte della società, la Cgil si confronta in piena autonomia con le grandi questioni della pace, dell'uguaglianza, della solidarietà, della democrazia, della loro affermazione e del loro sviluppo.

Con la definizione del suo programma fondamentale, la Cgil è impegnata a superare lo scarto forte e crescente che esiste fra affermazioni di principio e valori ed una pratica sindacale e contrattuale inadeguata e contraddittoria, e ad individuare innovazioni nel processo decisionale, nella formazione dei gruppi dirigenti, nella ridefinizione dei poteri e delle responsabilità atti a rimuovere queste contraddizioni. Attraverso il programma la Cgil cambia e rinnova se stessa, i criteri e i parametri di valutazione e di giudizio coi quali analizza la realtà, interviene nei processi politici, economici e sociali, promuove la valorizzazione di tutti i lavori, attualizza l'ispirazione e i valori che in un secolo ne hanno fatto l'organizzazione sindacale più rappresentativa d'Italia e una delle organizzazioni sindacali più prestigiose del mondo.

Capitolo I

La Cgil di fronte alle sfide del Duemila

1. Dopo il 1989: un nuovo ordine mondiale

Con la rivoluzione dell'89 e la caduta dei regimi totalitari comunisti si è aperta la strada a un nuovo ordine democratico, affrancato dalla minaccia di guerre totali tra blocchi contrapposti. Ma dobbiamo constatare che la strada di un nuovo ordine mondiale non è stata finora intrapresa e percorsa con lucidità e convinzione.

L'Occidente uscito vincente dalla sfida col blocco sovietico non ha prestato il sostegno possibile e necessario ai paesi che si erano liberati dai regimi totalitari, imboccando la strada della democrazia. Nella difficoltà si è cercato di far valere e imporre modelli economici ispirati a un'ideologia neoliberista rigida quanto rovinosa. Molte speranze sono andate deluse. Nella maggior parte dei paesi dell'Europa centrale e orientale le conseguenze sociali degli orientamenti economici ispirati a una visione ideologica e astratta di un passaggio "istantaneo" all'economia di mercato hanno causato profonde lacerazioni sociali e politiche. Si sono moltiplicate le spinte ultranazionaliste. Le fughe separatiste si sono sostituite a un possibile nuovo quadro di cooperazione fra gli Stati, fino alla tragica esplosione dell'ex Jugoslavia. Le incertezze e le contraddizioni della politica delle grandi democrazie, e in particolare dell'Europa comunitaria, non hanno favorito un processo di ricomposizione dei conflitti su una base di cooperazione e di solidarietà.

Intanto, il deteriorarsi della situazione economica è venuto esasperando il divario con il Sud del mondo, rallentando o minacciando di bloccare i processi di democratizzazione in corso, e alimentando le spinte fondamentaliste, le tensioni disgregatrici fino alla moltiplicazione dei conflitti e di devastanti guerre civili. Questi fenomeni hanno determinato una maggiore intensificazione dei processi migratori.

La questione immigrazione - in relazione al gap economico e demografico - è diventata un fenomeno strutturale che segna il destino sociale e culturale di tutti i paesi e rappresenta perciò una sfida per le istituzioni e per il movimento sindacale. Questo nuovo "disordine" esalta sia le responsabilità di carattere politico che economico. L'Onu è sempre più coinvolta in interventi di pacificazione, ma le sue strutture si dimostrano profondamente inadeguate sia sotto il profilo delle scelte che dell'efficacia operativa. Si pone per l'Onu un problema di rappresentatività riequilibrata, di obiettivi, di funzionamento.

La fine delle sfere d'influenza, la crescita delle interdipendenze, e quindi di una responsabilità collettiva e planetaria per il conseguimento e il mantenimento della pace, esaltano il ruolo di prevenzione e di composizione dei conflitti sia interstatali, sia all'interno degli Stati dove i conflitti etnici, come dimostra la storia più recente, minacciano di sboccare in vere e proprie guerre civili sanguinose e incontrollabili. Il diritto d'intervento, da più parti evocato, deve esprimersi innanzitutto come capacità di mediazione e di prevenzione dei conflitti armati.

Della prevenzione fa parte, tuttavia, l'adozione di politiche di riequilibrio e di sostegno economico ai paesi che affrontano difficili, quanto socialmente dolorosi, processi di ristrutturazione economica. L'imposizione di criteri omogenei e uniformi di "risanamento" e di riforme, secondo le ideologie dominanti nelle istituzioni finanziarie internazionali, hanno portato a processi di destrutturazione delle vecchie economie, per quanto deboli, creando nuove povertà e fattori di disgregazione.

La mondializzazione dei mercati, favorita dalle nuove tecnologie e dalla liberalizzazione degli scambi, non può essere considerata un processo automatico capace di autoregolazione e in grado di produrre nuovi e spontanei equilibri. Vi è la necessità di una sede internazionale nella quale i dettati della competitività mondiale, le politiche liberiste e monetariste dominanti, le tendenze allo smantellamento dello stato sociale, trovino un contrappeso autorevole nelle riproposizioni della questione sociale.

Un nuovo ordine mondiale basato sulla pace e sulla cooperazione tra i popoli può essere dato solo dall'affermarsi del diritto di ogni popolo e nazione al proprio sviluppo, al rispetto dei diritti umani fondamentali, alla rinuncia al militarismo e al riarmo nucleare. In questo contesto, la Cgil richiede la moratoria totale degli esperimenti nucleari.

La Cgil intende dare il proprio contributo alla ricostruzione di un nuovo internazionalismo nell'epoca del mercato mondiale, assumendo come carattere fondante l'unità, la lotta, la cooperazione e il coordinamento tra i lavoratori di tutti i paesi, contro le politiche economiche liberiste. L'obiettivo di un nuovo ordine domanda una nuova articolazione delle responsabilità e, nel contempo, nuovi strumenti di cooperazione fra le diverse regioni del mondo.

La mondializzazione deve essere considerata come scenario dei processi di regionalizzazione.

Il rafforzamento e la nascita di nuove istituzioni economiche e politiche a livello regionale - in primo luogo in Europa, dove più antica è l'esperienza di costruzione di una "Comunità", come in America del Nord e del Sud, in Africa, in Asia - debbono costituire spazi sufficientemente ampi e, al tempo stesso, ravvicinati per il funzionamento dei meccanismi economici di sviluppo compatibile, per una strategia della pace, basata sulla prevenzione dei conflitti e la solidarietà tra popoli legati da una storia e da problemi che li accomunano.

Queste sono le nuove sfide con le quali occorre confrontarsi. Non siamo né di fronte alla "fine della storia", né di fronte a una crisi irreversibile. Grandi avvenimenti capaci di modificare gli assetti di regioni nevralgiche aprono nuove prospettive di pace e di sviluppo. Spiccano fra questi avvenimenti la transizione pacifica del Sud Africa verso uno Stato multi razziale, liberale e democratico, come il difficile e contrastato processo di pace in corso nel Medio Oriente.

Si tratta di grandi eventi che - se opportunamente sostenuti dalla Comunità internazionale - possono trasformare positivamente due aree del mondo, che sono state per decenni terreno e focolaio di tragici conflitti, in forze propulsive, per una vasta parte dell'Africa, come del Medio Oriente, di crescita economica, di sviluppo democratico, di pacificazione.

Fattori non meno importanti, anzi per molti versi decisivi, di riequilibrio e di costruzione di un nuovo ordine democratico possono essere i processi di regionalizzazione come il Nafta, nell'America del nord, il Mercosur nel cono sud dell'America Latina, le nuove forme di integrazione in Asia e, in misura oggettivamente preminente, l'unificazione europea.

Il nostro stesso sviluppo democratico è inestricabilmente intrecciato col destino dell'Europa, di un'Unione europea in grado di coniugare l'approfondimento delle istituzioni sovranazionali con l'allargamento ai paesi dell'Europa centrale e orientale.

2. La ricostruzione democratica dell'Italia

Il regime politico a centralità democristiana è crollato. Irreversibile è la crisi del meccanismo strutturale che lo ha sorretto per quasi cinquant'anni. E cioè l'uso, spregiudicato quanto assai costoso, delle risorse pubbliche a tutela di un compromesso tra rendita e profitto, tra Nord e Mezzogiorno, che ha progressivamente strozzato le forze del lavoro e della produzione.

Il vecchio Stato centralistico non è più in grado di fronteggiare le arretratezze e gli squilibri storici del paese. Si è aperto un vuoto, anche morale, che alimenta spinte disgregatrici e fenomeni contraddittori: per un verso, un moto di liberazione da un sistema corrotto e inefficiente; e, per l'altro, la formazione di un blocco sociale e politico potenzialmente populista, aggressivo e antisolidale.

Anche per ciò la Cgil riafferma solennemente e con vigore la sua permanente e ferma vocazione antifascista, contro ogni forma di intolleranza, di autoritarismo e di razzismo. Si riapre in Italia, dunque, una grande questione democratica, la disoccupazione di massa ne è l'aspetto più drammatico e gli attacchi alla libertà del sistema dell'informazione la spia più allarmante.

Mentre i fenomeni di razzismo e violenza contro gli immigrati, come orientamenti culturali di intolleranza e di insofferenza verso le "diversità", minano la struttura democratica e la convivenza civile. Compito prioritario della Cgil è quello di battersi per la ricostruzione democratica della società italiana, per riaffermare le ragioni della solidarietà e i diritti dei lavoratori subordinati, per trasformare il Welfare, per dischiudere una prospettiva reale di sviluppo economico e civile garantendo, nel contempo, il risanamento della finanza pubblica, l'aumento dell'occupazione, in particolare delle ragazze e dei ragazzi meridionali, la valorizzazione del lavoro al livello tendenzialmente più qualificato, che rappresenta il bene più prezioso di una nazione moderna, la centralità dell'educazione e della formazione permanente.

La Cgil è ben consapevole che la realizzazione di questi obiettivi va oggi perseguita in un contesto radicalmente nuovo e in incessante mutamento: sotto il profilo degli assetti internazionali; dei processi di ristrutturazione del tessuto produttivo; delle trasformazioni del mercato del lavoro, nel quale emergono bisogni e figure professionali del tutto inediti; del progressivo allungamento della durata di vita; della rivoluzione scientifica e tecnologica e della rivoluzione femminile; del vincolo ecologico e della crescente composizione multi etnica della nostra società, che determinano cambiamenti profondi di cultura, di stili di vita, di costume, di concezione del lavoro.

La Cgil, soprattutto, è ben consapevole che la lotta per il progresso economico e civile è inseparabile dalla lotta per la difesa e l'espansione dei diritti sociali e politici e per il consolidamento dei corpi sociali intermedi, che costituiscono l'essenza della democrazia. La fase odierna è ricca di straordinarie potenzialità di liberazione umana, ma è anche densa di pericoli per il futuro delle giovani generazioni, degli anziani e dell'Italia tutta.

Pericoli di più squilibrata distribuzione del reddito e della ricchezza; di più raffinate forme di oppressione nei rapporti di lavoro; di conflitti razziali; di accentuati fenomeni di povertà, solitudine ed emarginazione; di aumento dell'esclusione e della diminuzione del tenore di vita medio, a vantaggio dei ceti più ricchi; di allargamento dell'area della tossicodipendenza; di ulteriori offensive della criminalità organizzata; di crescita ecologicamente non sostenibile; di nuove forme di ineguaglianze fra i sessi nell'accesso delle risorse economiche. La Cgil è ben consapevole di questi e di tutti gli altri rischi che incombono sulla convivenza civile e sul futuro economico e democratico della nostra collettività.

Proprio per ciò riafferma che solo un sindacato di e per tutte e tutti coloro che lavorano può assicurare un impegno, un'azione, un'iniziativa riformatrici, volti a scongiurare quei rischi e a consolidare la speranza e le ragioni della solidarietà, dei diritti, dello sviluppo.

3. Le responsabilità di un sindacato dei diritti

La Cgil è determinata a contrastare, con le armi della democrazia, ogni attacco a quelle che considera conquiste storiche del movimento dei lavoratori. Ma è anche determinata a non recedere dalla sua responsabilità di sindacato di progetto, chiamato ad avanzare, sempre, alternative costruttive, ad aggiornare e adeguare le sue proposte. Senza arroccamenti in sterili conservatorismi, che spianerebbero la strada alla frantumazione corporativa della società e alla restaurazione dei più gretti privilegi.

Per questo occorre guardare senza veli alla realtà del paese e ai suoi mutamenti. Occorre un messaggio forte su quella che deve essere la nuova frontiera di una sinistra sociale e politica, e cioè l'indicazione di soluzioni chiare e nette per alcuni problemi cruciali della società contemporanea: come aprire nuovi spazi ai diritti e alle libertà dei cittadini e soprattutto dei lavoratori, dei subordinati, dei più deboli; come costruire nuovi spazi di democrazia e di autogoverno nei luoghi di lavoro e in tutte le attività che proliferano nella società civile, che possono dare un contributo insostituibile alla lotta contro la disoccupazione e contro ogni forma di esclusione sociale.

In questo quadro, la Cgil mette mano, a partire da questo Programma, alla elaborazione di un nuovo progetto sociale, da perseguire in piena autonomia, che indichi le linee per costruire un'alternativa concreta alle politiche

liberiste, indicando le priorità generali di una modifica profonda del modello economico- sociale, correlate a quelle concrete dell'occupazione, della riduzione degli orari di lavoro, del salario, della riforma fiscale, della trasformazione dello Stato sociale.

4. La crisi del taylorismo e le nuove frontiere dell'iniziativa sindacale

Il ritardo forse più serio del sindacato si registra di fronte al manifestarsi della crisi, che sembra irreversibile, del sistema taylorista-fordista. Si tratta di una crisi che non si ferma all'organizzazione del lavoro esecutivo nelle grandi fabbriche. Essa investe tutti i segmenti del mondo del lavoro, dal manager, al quadro intermedio, al lavoro esecutivo, a tutti i settori della vita attiva, dalla fabbrica alla pubblica amministrazione.

Le implicazioni di questa crisi, che coincide con il declino - sulla spinta di nuove tecnologie informatiche e della mondializzazione dei mercati e dei sistemi di comunicazione - di un sistema diffuso di organizzazione dei ruoli, di divisione dei poteri e di ordinamento gerarchico che ha dominato per più di un secolo la cultura delle classi dirigenti di tutti i paesi industrializzati e di quelli in via di sviluppo, non sono ancora percepite sino in fondo, anche nelle nazioni economicamente più forti.

Questa crisi del sistema taylorista-fordista non è ancora al centro della riflessione critica del movimento sindacale e delle forze progressiste. Questa crisi è destinata a determinare forti tensioni nei rapporti di lavoro e nei rapporti sociali; ma offre anche nuove straordinarie opportunità all'iniziativa sindacale per aprire la strada a un'effettiva democrazia nei luoghi di lavoro e in tutte le articolazioni dello Stato e della società civile. Si è di fronte, in ultima analisi, a sfide nuove che richiedono risposte nuove da parte del movimento sindacale.

Gli stessi parametri dell'efficienza competitiva delle imprese, infatti, non sono più determinabili sulla base dei vecchi fondamenti del passato, come il controllo della proprietà dei mezzi di produzione - quando la proprietà di un'impresa si può spostare fisicamente o nella sua forma finanziaria con la rapidità del fulmine da un continente all'altro - o come la disponibilità delle tecnologie più avanzate e delle innovazioni di processo e di prodotto, che si spostano ormai, a costi decrescenti, con la stessa rapidità.

Questi parametri discendono oggi essenzialmente, in una fase in cui cresce su scala mondiale il lavoro salariato, dallo sviluppo incessante della capacità professionale, delle competenze, della possibilità e della capacità di apprendere, di sperimentare e di decidere, da parte di un numero sempre più vasto di lavoratori, con le più diverse responsabilità funzionali.

Essi dipendono ancora dalla capacità di ricerca e di innovazione, non solo nel campo delle tecnologie di avanguardia e in quello dei nuovi prodotti e dei nuovi servizi, ma in quello, decisivo, dell'organizzazione delle reti di produzione e di servizio e dell'organizzazione cooperativa del lavoro. Essi dipendono, soprattutto, dalla creazione incessante di nuovi spazi trasversali, polivalenti e poliprofessionali anche nei lavori cosiddetti esecutivi, i quali tendono ad essere investiti di nuove responsabilità di intervento e di controllo.

Vanno pertanto drasticamente ridimensionate le profezie che identificano il processo di mondializzazione e persino la costruzione di un'Europa unita con l'inevitabile dissoluzione di ogni spazio di sovranità, non solo degli Stati ma anche delle istituzioni locali e, soprattutto, dei sindacati.

Alcuni spazi tendono certamente a restringersi sino a scomparire. Ma altri tendono ad acquisire una importanza crescente. Non solo in termini di sovranità delle istituzioni rappresentative, nel campo della formazione, della ricerca, dell'organizzazione della società civile, della difesa dell'ambiente. Ma anche in termini di diritti civili e sociali, di autogoverno e di cooperazione, che formano l'identità specifica di una nazione democratica.

5. I soggetti di un progetto riformatore

Si tratta, quindi, di fare i conti con i soggetti possibili di un progetto riformatore; con i lavoratori e le lavoratrici in carne ed ossa, e con le loro sempre più ricche diversità. E si tratta, al tempo stesso, di completare la nostra riflessione critica su quelli che sono stati i grandi mutamenti sociali, culturali e politici, che hanno sconvolto non solo i valori e le ideologie intorno ai quali si costruivano forti processi di aggregazione e di identificazione, ma che hanno scompaginato anche quei processi associativi di cui hanno beneficiato i partiti tradizionali e, in buona misura, lo stesso movimento sindacale.

Ecco perchè una nostra proposta per la conquista, attraverso l'azione collettiva e la qualificazione progettuale del conflitto sociale, di nuove forme di organizzazione del lavoro, di nuovi regimi di orario, di nuovi lavori, nell'impresa come nei servizi di interesse collettivo, e per conseguire per quella via una trasformazione democratica dell'organizzazione della società civile; ecco perchè il nostro obiettivo di fare entrare la democrazia in tutti i luoghi di lavoro debbono potere individuare e anche contribuire a costruire i possibili protagonisti di questo progetto e di questa battaglia civile.

Perchè solo assolvendo a questa esigenza si possono dare gambe, voce e anche cuore a una politica che vuole tessere e promuovere nuove forme di solidarietà. Con queste forze che sono già in campo, e soprattutto con le associazioni del volontariato, si possono e si debbono gettare le basi di un nuovo patto di solidarietà nel mondo del lavoro e con il movimento sindacale. Senza questi protagonisti, questi attori insostituibili di una strategia dei diritti, ogni programma riformatore del sindacato rischia di tradursi in una pura esercitazione accademica.

6. Il sindacato generale

Le trasformazioni profonde del mercato del lavoro, la crisi dei sistemi fordisti di organizzazione della produzione e dei modelli tayloristi di organizzazione del lavoro, la frammentazione dei rapporti di lavoro, al di fuori di ogni nuova regolamentazione generale che ristabilisca diritti e responsabilità nella stipula dei sempre più numerosi contratti a tempo determinato, il risorgere sotto molte forme, di reazioni di autodifesa corporativa le quali rischiano di accelerare processi di disaggregazione e di esclusione nel mondo del lavoro dipendente, lo stesso superamento, ai margini del mercato del lavoro, delle frontiere che dividono il lavoro autonomo del lavoro dipendente eterodiretto (come nel caso del lavoro a domicilio o del lavoro per conto terzi) la flessibilità crescente delle prestazioni e la forte mobilità dei lavoratori e delle lavoratrici nell'impresa e nel territorio, tutti questi processi con le loro rilevanti implicazioni sociali mettono a dura prova la scelta fondante della Cgil: quella del sindacato generale.

Ma si tratta pur sempre di una scelta senza alternative credibili, se non quella di trasformare la nostra organizzazione in una Confederazione di corporazioni, aperta a derive aziendalistiche sulle quali le ragioni dell'impresa finiscono con il prevalere sulla necessità di costruire una nuova solidarietà fra tutti i lavoratori dipendenti.

Il cedimento alle logiche corporative o aziendalistiche sanzionerebbe, infatti, l'esclusione dalla tutela sindacale della massa crescente dei lavoratori disoccupati e precari e delle fasce più deboli dei lavoratori occupati, legittimando in tal modo l'attacco che viene portato, in questa fase di trasformazione, ai diritti fondamentali e universali, civili e sociali, delle donne e degli uomini che vivono del loro lavoro in condizioni di subordinazione.

Al contrario, la costruzione di una grande organizzazione generale e di una Confederazione che non si rinchiuda nella mediazione fra interessi forti o in una concezione burocratica e gerarchica della confederalità ma sappia rappresentare in tutte le sue strutture, orizzontali e verticali, i diritti e gli interessi di tutti i lavoratori e di tutte le lavoratrici rifiutando di condividere qualsiasi forma di discriminazione, costituisce la sfida con la quale la Cgil intende assolvere nella situazione presente al suo ruolo di unificazione del mondo del lavoro, partendo dalla difesa e dalla promozione solidale dei diritti di tutte e di tutti, a cominciare dal loro diritto alla autorealizzazione nel lavoro e nella vita civile. La Cgil resta una Confederazione di lavoratori.

La sua natura di Confederazione generale ispira le scelte di ognuna delle sue strutture. Se le Camere del lavoro e le organizzazioni regionali della Cgil vedono crescere il loro impegno di tutela, di servizio, di coordinamento dell'azione sindacale sul territorio e finanche di reclutamento dei lavoratori, sin dal loro ingresso in un mercato del lavoro sempre più flessibile e contrassegnato da larghe fasce di disoccupati e di sottoccupati, i compiti di rappresentanza generale e di tutela sindacale, di mediazione fra interessi divergenti, partendo dalla salvaguardia dei diritti universali delle lavoratrici e dei lavoratori, incombono in uguale misura sulle strutture orizzontali e sulle federazioni di settore, come sul Comitato direttivo della Confederazione.

Proprio la piena realizzazione di questi compiti nelle nuove condizioni imposte dalle trasformazioni della società civile e del mercato del lavoro richiedono una ridefinizione dei rapporti fra l'organizzazione nel territorio e l'organizzazione nel settore. La natura generale e confederale della Cgil e di tutte le sue strutture sta all'origine delle sue strategie rivendicative e dei suoi progetti di riforma sociale. Essa detta le priorità che, di volta in volta, la Cgil è chiamata ad assumere nel determinare, in ogni circostanza, la propria linea di condotta.

Allo stesso modo, definendo i principi e le regole di un comune agire nell'ambito di una associazione volontaria, la scelta del sindacato generale, conferisce precisi connotati alla sua autonomia.

L'autonomia di un sindacato generale che intende assolvere alla rappresentanza del lavoro subordinato nella società civile e nei confronti delle istituzioni democratiche del paese, non può limitarsi all'indipendenza formale dai deliberati dei partiti politici, dalle decisioni delle organizzazioni imprenditoriali o dagli orientamenti espressi da questo o quel governo, prescindendo dal suo peculiare orientamento politico.

Essa non può nemmeno vedere immiserita la propria capacità di espressione e di evoluzione accettando o subendo una più o meno tacita decisione dei compiti e dei campi di intervento tra sindacati e partiti politici, quando sono in questione problemi di grande rilevanza generale che coinvolgono, direttamente o indirettamente, gli interessi e i diritti della generalità dei lavoratori.

L'autonomia del sindacato generale è prima di tutto autonomia culturale e politica e autonomia di progetto, è un'autonomia che si costruisce ogni giorno con l'analisi collettiva sulla condizione di lavoro, di occupazione e di

vita dei lavoratori dipendenti e con la capacità di fornire, con un progetto di società, le risposte più pertinenti e più unificanti ai problemi che montano dal luogo di lavoro e dalla società civile; nella responsabile presa in conto, delle loro connessioni, delle loro implicazioni e dei vincoli da rispettare per una loro soluzione corrente con l'interesse generale del mondo del lavoro e con il rispetto delle regole della democrazia.

L'autonomia del sindacato generale si esprime, quindi, nel pieno rispetto delle funzioni di rappresentanza universale che assolvono i partiti politici in una democrazia compiuta e del potere sovrano delle Assemblee rappresentative che esse assolvono, prima di tutto, con la funzione legislativa, anche con l'adozione di forme di pressione e di lotta intese a sostenere il progetto e la strategia rivendicativa del sindacato, considerando il diritto al conflitto sociale come parte insostituibile di ogni sistema democratico, con l'adozione di forme specifiche di coinvolgimento democratico degli aderenti al sindacato; con la consultazione dei lavoratori comunque rappresentati in modo da acquistare anche dai non iscritti un esplicito mandato a rappresentarli; con l'adozione di strumenti, di volta in volta idonei a conseguire i risultati che l'azione del sindacato persegue: dalla contrattazione collettiva, alla codeterminazione nei luoghi di lavoro o alla concertazione con le associazioni imprenditoriali e con lo stesso governo.

Ma questi strumenti dell'azione sindacale non possono essere eretti a princèpi ideologici, e tanto meno ad obiettivi che esauriscono la natura e la funzione del sindacato generale. La natura del sindacato, come associazione di lavoratori che si riconosce in un progetto e in una strategia rivendicativa e la sua funzione di rappresentanza generale di tutte le forme di lavoro subordinato, trovano nell'autonomia culturale e politica del sindacato stesso il principio sulla base del quale decidere sull'utilità o sulla compatibilità di questa o quella forma di contrattazione collettiva o di concertazione o di questa o quella forma di sciopero, in ragione degli interessi generali che il sindacato intende difendere, e del rispetto dei patti stipulati.

Capitolo II

La Cgil di fronte alle sfide del Duemila

Il sindacato dei diritti contro le corporazioni

1. Garantire l'uguaglianza delle opportunità per tutte e per tutti

L'azione per garantire, con la conquista di nuovi diritti sociali di cittadinanza, l'uguaglianza dei diritti, delle libertà e delle opportunità per tutti i diversi soggetti del mondo del lavoro, per tutte le donne e gli uomini che vivono in Italia per nascita e immigrazione e che svolgono un'attività ancora subordinata, e la coerenza degli obiettivi di politica rivendicativa, e di politica economica e sociale del sindacato con queste priorità, costituiscono i caratteri preminenti del sindacato generale, solidale e volontario, che la Cgil intende diventare, di fronte alle trasformazioni che si determinano alla fine di questo secolo, nel mondo del lavoro e nei rapporti di lavoro.

Da ciò discende la natura anticorporativa del sindacato generale che vogliamo rafforzare: la volontà di combattere ogni posizione di monopolio protetto nella rappresentanza dei lavoratori, nell'accesso al lavoro o nell'accesso alla qualificazione.

Da ciò discende il suo impegno a non subordinare la solidarietà volontaria e gli interessi generali dell'intero universo della classe lavoratrice all'accrescimento o alla difesa di privilegi particolari e al consolidamento di posizioni di potere da parte di gruppi sociali particolari o di corporazioni di mestiere. La Cgil, come sindacato generale dei diritti e delle solidarietà, assume come un vincolo ineludibile della sua azione rivendicativa l'affermazione e la diffusione di nuovi diritti sociali e politici, l'assunzione dei doveri e delle responsabilità che ne discendono, la salvaguardia dell'uguaglianza delle opportunità fra tutti i lavoratori nella distribuzione dei redditi e dei poteri. A tal fine decide di introdurre nella contrattazione la clausola della giustizia di genere, secondo la quale le politiche e gli interventi sia economiche che sociali devono comportare pari benefici per gli uomini e per le donne.

E questa natura del sindacato generale, soggetto di un inedito progetto di democrazia, e interprete dell'interesse generale dei lavoratori a una nuova distribuzione dei diritti, dei poteri e delle responsabilità, nell'impresa come nella società, che conferisce al sindacalismo confederale un ruolo di soggetto politico autonomo.

I diritti individuali

I diritti individuali di cittadinanza sociale che vengono assunti come obiettivi prioritari dell'azione della Cgil in Italia e in Europa sono, innanzitutto, i diritti già riconosciuti dalla legislazione e dalla contrattazione, ai quali mancano però, in molti casi, i necessari strumenti di sostegno per la loro generalizzazione e per garantire, anche

ai soggetti più sfavoriti, uguali opportunità, nell'intero corso della loro vita e del loro lavoro, di acquisire il loro effettivo godimento.

Il diritto al lavoro

Esso deve tradursi in politiche economiche e sociali per la massima occupazione, coordinando i tradizionali strumenti per il sostegno e la promozione di una nuova occupazione con nuove misure per la redistribuzione del lavoro. Il diritto al lavoro deve tradursi progressivamente:

- nel diritto all'uguaglianza delle opportunità nell'accesso al lavoro;
- nell'accesso alla professionalità e alla formazione;
- nel diritto alla scelta del proprio lavoro, il quale comporta, a sua volta, il diritto effettivo alla mobilità territoriale e professionale;
- nel diritto di ciascuna e ciascuno a un'uguale remunerazione per lavori di uguale valore;
- nel riconoscimento e nella valorizzazione del lavoro di cura e di riproduzione sociale che, non retribuito e assegnato alle donne, ne determina la collocazione marginale nel mercato del lavoro.

Il diritto alla tutela nella ricerca di un'occupazione e di fronte alla disoccupazione

Ovvero:

- il diritto alla tutela legale e sindacale delle donne e degli uomini che lavorano, in particolare nel caso di perdita del lavoro, per decisione
- altrui (o per motivi non riconosciuti validi dalla legge e dai contratti). In tutti i luoghi di lavoro pubblici e privati, ottenere giustizia è diritto primario di ogni cittadino; la crisi della giustizia impedisce in modo sempre più allarmante che venga assicurata ai lavoratori e ai cittadini la tutela dei propri diritti;
- il diritto a pari opportunità nell'accesso agli strumenti di sostegno del reddito e agli strumenti di riqualificazione e di reinserimento, finalizzati al conseguimento di un'occupazione di contenuto professionale e di responsabilità non inferiori a quelli esistenti nell'occupazione precedente.

Il diritto allo studio, alla formazione, alla cultura

Ovvero:

- il diritto allo studio e alla formazione deve progressivamente esplicitarsi nel diritto alla formazione permanente delle lavoratrici e dei lavoratori, con uguali opportunità per tutti i soggetti deboli del mercato di lavoro, nel corso di tutta la loro vita;
- il diritto a beneficiare, sulla base di criteri equi e condivisi, delle strutture formative delle imprese e delle pubbliche istituzioni;
- il diritto delle donne, dei giovani e degli anziani ad alternare, con il sostegno della collettività, studio e lavoro;
- il diritto di immigrate e di immigrati di fruire di particolari e differenziati canali formativi, tali da facilitare il loro accesso alle professionalità
- più qualificate, e, nello stesso tempo, tali da favorire sia la salvaguardia dell'identità delle diverse etnie sia la loro convivenza solidale in una società pluri-etnica;
- il diritto alla cultura, come diritto alla fruizione effettiva di servizi e attività culturali, alla partecipazione a iniziative culturali, ricreative e sportive, all'uso di tutti gli strumenti di socializzazione della cultura, in tutte le sue forme; attraverso un intervento della collettività che consenta l'accesso di tutti i cittadini alle manifestazioni e alle attività culturali e che assicuri ai lavoratori intellettuali e artistici condizioni di vita e di lavoro adeguate alla crescita di questo settore essenziale della vita collettiva;
- il diritto a un'informazione pluralista, obiettiva, completa e imparziale, aperta alle diverse opinioni e tendenze politiche, sociali, culturali; rispettosa delle norme anti-trust, delle leggi sull'editoria, delle identità religiose ed etniche, che esprima il valore della differenza
- di genere, e che sia fruibile dai giovani. Un'informazione conforme ai principi di libertà e di espressione dei diritti sanciti dalla Costituzione. Occorre quindi una nuova proposta culturale e politica capace di organizzare i soggetti collettivi degli utenti come "terzo soggetto", che deve avere titolo al controllo

concernente la multimedialità dei messaggi trasmessi o stampati e la rete di diffusione, a garanzia anche di pari opportunità nelle fasi di vendita dei vari "prodotti" di informazione.

Il diritto alla salute, al controllo dell'ambiente, alla riabilitazione, alla pensione e ai servizi per i lavoratori anziani

Ovvero:

- il diritto alla salute e all'assistenza sanitaria, che deve progressivamente esplicitarsi nel diritto a un'azione pubblica o collettiva di prevenzione delle malattie, degli infortuni e dei rischi di natura ecologica;
- il diritto al controllo delle donne e degli uomini che lavorano sulle condizioni di salubrità e di non pericolosità, di non inquinamento, nell'azienda e nel territorio, dei lavori eseguiti;
- il diritto alla riabilitazione fisica e psichica per i lavoratori handicappati e all'adattamento alle loro condizioni di accesso al lavoro e dei loro strumenti di lavoro;
- rispetto dei diritti del malato di mente, come mantenimento nel suo contesto sociale o familiare con i necessari interventi terapeutici, riabilitativi e di integrazione, anche attraverso l'istituzione di strutture intermedie;
- il diritto delle lavoratrici e dei lavoratori anziani di beneficiare di una pensione tale da assicurare in ogni caso un'esistenza dignitosa, e di godere di servizi collettivi finalizzati a tutelare il loro diritto alla salute e alla riabilitazione, allo studio, alla formazione e alla cultura.

I diritti dei portatori di handicap

Ovvero:

- il diritto alla salute, fondato sulla prevenzione neonatale, sulla riabilitazione e cura, attraverso il potenziamento di tutte le strutture e servizi necessari;
- il diritto al lavoro, anche attraverso una legislazione sul collocamento obbligatorio che superi i limiti delle attuali normative;
- il diritto allo studio, attraverso un'effettiva integrazione fra scuole e servizi sanitari, per una maggiore conoscenza multiprofessionale dell'alunno e per stabilire itinerari scolastici e riabilitativi coordinati;
- il diritto allo sport e alla mobilità;
- il diritto di accesso all'informazione, sia come fruizione del servizio pubblico, sia come corretto comportamento dei mass-media nei confronti della realtà handicap.

Il diritto a un reddito

Le donne e gli uomini che lavorano, attivi o pensionati, e cittadini che non possono e non hanno potuto esercitare un'occupazione o disporre di una remunerazione adeguata al loro sostentamento, hanno diritto a un reddito che garantisca loro un'esistenza dignitosa e i mezzi per ricercare un inserimento nella vita attiva.

Ovvero:

- la collettività deve garantire a questi cittadini (handicappati o invalidi, disoccupati, anziani, occupati saltuariamente o con rapporti di lavoro stagionali) un reddito differenziato secondo criteri e parametri selettivi;
- per i cittadini anziani, o portatori di handicap e di invalidità privi di ogni possibilità-capacità di lavoro e privi della possibilità di usufruire di altri redditi, la collettività deve garantire un reddito minimo vitale integrato da servizi sociali per la cura della persona;
- per i cittadini disoccupati il sostegno al reddito che la collettività deve assicurare deve essere commisurato e variato nella sua entità e nella sua durata in relazione alla partecipazione a processi formativi e ad attività socialmente utili;
- per i cittadini saltuariamente o solo stagionalmente occupati il sostegno al reddito che la collettività deve assicurare va commisurato all'entità e alla durata al reddito da lavoro percepito;
- il sostegno al reddito della famiglia (legale, di fatto, monoparentale) deve configurarsi in relazione alla condizione di reddito globale, alla sua composizione numerica, alla condizione lavorativa o meno dei suoi membri, come riconoscimento del lavoro di cura.

Il diritto alla maternità e alla paternità

Il diritto alla maternità e alla paternità va realizzato attraverso la rigorosa salvaguardia, prima di tutto nel lavoro, dell'integrità fisica e psichica della lavoratrice e del lavoratore e attraverso il sostegno e la socializzazione di una parte consistente del lavoro di cura nei confronti dei bambini e la redistribuzione del lavoro di cura all'interno del nucleo familiare.

Il diritto al rispetto della persona, della sua dignità e alla sicurezza

Ovvero:

- Il diritto al rispetto della persona e della sua dignità, che va riconosciuto in tutti i campi della vita sociale e dei rapporti interpersonali, deve trovare un suo terreno di immediata applicazione, che assume un valore emblematico per tutti i cittadini, nella repressione di ogni forma di molestia sessuale nei confronti delle donne;
- il diritto alla sicurezza delle persone, perseguito attraverso politiche di integrazione sociale che riducano al minimo fenomeni quali l'emarginazione, la devianza criminale, con sistemi efficaci di segnalazione e superamento di condizioni di pericolo.

I diritti dell'infanzia

Il diritto dell'infanzia alla salute, al gioco, all'educazione è una condizione indispensabile anche per assicurare pari opportunità alla tutela da abusi sociali e da ogni forma di violenza. E decisiva pertanto l'istituzione scolastica pubblica, come luogo privilegiato di intervento in cui sviluppare forme di partecipazione integrata nella gestione dei servizi. E necessaria la prevenzione contro ogni forma di sfruttamento del lavoro minorile, che resta un cardine di una nazione civile.

I diritti individuali di cittadinanza sociale

Alcuni diritti individuali di cittadinanza sociale devono essere ancora conquistati come diritti universali, attraverso l'azione contrattuale e legislativa promossa dal sindacato, in Italia e in Europa, conquistando una nuova definizione di cittadinanza sociale che abbracci tutte/i coloro che vivono e lavorano su un territorio, anziché essere vincolata a una nozione giuridica di nazionalità.

Fra questi, in primo luogo, il diritto alla conoscenza, all'informazione e alla formazione.

Ovvero:

- il diritto all'informazione delle lavoratrici e dei lavoratori sui contenuti del loro lavoro, sulle scelte produttive e organizzative delle imprese, sulle condizioni di salubrità e di sicurezza dei lavori, sulle innovazioni tecnologiche e organizzative dell'impresa nazionale o multinazionale e sulle loro implicazioni per l'occupazione, per i contenuti professionali delle prestazioni richieste, per le condizioni generali di lavoro.

La conquista di pari opportunità nell'esercizio di questo diritto costituisce la condizione insopprimibile per l'esercizio di qualsiasi forma di partecipazione e di cooperazione volontaria e consapevole, su basi di parità, alle decisioni dell'impresa e al governo del lavoro. Essa costituisce il fondamento primo dell'assunzione, da parte del lavoratore e della lavoratrice, di responsabilità e di doveri verso la collettività dei lavoratori e verso l'impresa, nella prestazione della loro attività.

Nella società moderna il governo democratico dei mezzi di comunicazione e il controllo delle banche dati sarà sempre più determinante. La Cgil pone tra i suoi obiettivi strategici quello che venga assicurata ai cittadini e all'utenza organizzata un'informazione corretta e pluralista. Premessa e condizione di questo diritto è la garanzia che l'informazione si possa esercitare in piena autonomia, indipendenza e professionalità. Questo diritto non potrà che basarsi sulla centralità del servizio pubblico, e su una regolamentazione legislativa dell'intero sistema della comunicazione, che fornisca la più completa garanzia di libera utilizzazione dei sistemi di trasmissione e dei mezzi tecnologici.

I diritti collettivi

I diritti collettivi di cittadinanza sociale, che debbono trovare un sempre più forte consolidamento e una progressiva realizzazione attraverso la contrattazione e la legislazione, sono in primo luogo:

- il diritto all'organizzazione sindacale volontaria in tutti i luoghi di lavoro e il diritto dei lavoratori e dei sindacati di verificare la rappresentatività delle organizzazioni e il loro mandato a contrattare, attraverso l'agibilità di strumenti riconosciuti, di suffragio e di consultazione;
- il diritto alla contrattazione collettiva di tutti gli aspetti del rapporto di lavoro;
- il diritto del sindacato a partecipare, sulla base di un mandato di tutti i lavoratori interessati, a tutte le decisioni innovative dell'impresa, in modo particolare per quanto attiene all'organizzazione del lavoro e all'adozione di nuove tecnologie.

Per la Cgil la conquista di questi diritti sociali di cittadinanza e l'azione per garantire a tutte le donne e a tutti gli uomini che lavorano uguali opportunità nel loro godimento, rifiutando qualsiasi discriminazione di sesso, di età, di etnia o di cultura, costituisce un impegno assoluto, che legittima il suo patto fondativo e il mandato di rappresentanza che esso richiede ai lavoratori non organizzati. Questi diritti costituiscono una materia indisponibile per la negoziazione sindacale. Soltanto la promozione e l'estensione del loro godimento possono essere oggetti di contrattazione. Essi non possono essere scambiati dalla Cgil con miglioramenti economici o contropartite di qualsiasi natura.

Capitolo III

Autodeterminazione nel lavoro, democrazia economica e codeterminazione

1. La valorizzazione del lavoro

La Cgil per un progetto di società fondato sullo sviluppo sostenibile e il rispetto dell'ambiente, sulla piena occupazione, la promozione del lavoro autodeterminato, la trasformazione dello Stato sociale e la democrazia economica. in un processo di unificazione politica, economica e sociale dell'Europa.

La Cgil intende definire le sue strategie rivendicative e le sue iniziative nel campo della politica economica e sociale sulla base di un progetto di riforma civile che assuma a suo fondamento la tutela e la valorizzazione del lavoro sotto tutte le sue forme, partendo dal lavoro subordinato, ma includendo tutte le forme di lavoro autonomo in qualche modo collegate con il lavoro subordinato (attività di cura) o comunque svolte in modo eterodiretto (telelavoro, rapporto di collaborazione, lavoro a domicilio ecc.).

La tutela e la promozione del lavoro presuppone, nella fase presente, una politica del pieno impiego fondata su una politica di sviluppo commisurata alla salvaguardia dell'equilibrio ecologico, al risanamento dell'ambiente, e capace di valorizzare tutte le forme di occupazione contrattualmente tutelate e di accrescere al contempo le opportunità di cambiare le forme esistenti di organizzazione del lavoro; in modo da migliorare la qualità e la professionalità delle prestazioni; il grado di autodeterminazione del lavoro, gli spazi di autonomia decisionale dei lavoratori; e la partecipazione alle decisioni che attengono agli obiettivi quantitativi e qualitativi di produzione di beni o di servizi come alla determinazione di tutti gli strumenti necessari alla qualificazione professionale del lavoro e alla formazione di nuove competenze nel lavoro. La politica di riduzione degli orari di lavoro, a cominciare dagli orari di fatto, è, a sua volta, inseparabile dalla modifica delle forme di organizzazione del lavoro e dalla messa in atto di un sistema di formazione permanente dei lavoratori.

Il conseguimento di tali obiettivi presuppone infine una riforma complessiva dei servizi assicurati dallo Stato sociale, dalla previdenza, all'assistenza sanitaria, alla formazione, al governo del mercato del lavoro; partendo dalla creazione di nuove sinergie fra questi diversi settori di intervento; a un sistema di finanziamento che realizzi complessivamente un maggior grado di solidarietà generale fra tutti i cittadini; da una crescente personalizzazione dei servizi e dei trasferimenti, in modo da superare le enormi disuguaglianze che vengono a crearsi, nel mondo del lavoro, in ragione delle diverse condizioni di lavoro, di occupazione, di qualificazione e di salute; da un decentramento delle strutture dello Stato sociale, valorizzando il ruolo delle collettività locali e l'apporto che può recare alla creazione di una comunità solidale nel territorio, il lavoro volontario, le attività no-profit, e quelle imprese che si sottopongono ai vincoli di un servizio di interesse collettivo. Cosè concepita la trasformazione dello Stato sociale può diventare, con la creazione di un vero e proprio mercato sociale, uno degli strumenti essenziali di una politica di pieno impiego.

Questo progetto generale per la realizzazione del quale la Cgil intende impegnare nei prossimi anni tutte le sue energie, costituisce il criterio fondamentale al quale ispirare le politiche rivendicative e organizzative dei sindacati e delle strutture aziendali che aderiscono alla Confederazione.

2. Ampliare i confini della democrazia all'impresa

La valorizzazione del lavoro e dei lavoratori e la conquista di nuovi spazi per l'autodeterminazione nel lavoro, ossia la subordinazione dell'organizzazione del lavoro, della progettazione e dell'uso delle tecnologie, dei processi che incidono sulla prestazione di lavoro alle esigenze di salvaguardia della salute, della crescita delle primarie possibilità di espressione creativa dei lavoratori, dello sviluppo culturale e professionale, dell'autorealizzazione nel lavoro e di partecipazione, attiva, consapevole e informata, dei lavoratori alle scelte manageriali, costituiscono, per la Cgil, la priorità assoluta della sua iniziativa rivendicativa e della sua strategia di democrazia economica tendente ad estendere le regole della democrazia al governo dell'impresa e al governo dello Stato sociale.

L'autodeterminazione nel lavoro, come tappa verso la liberazione del lavoro, comporta quindi un'azione coordinata sul piano contrattuale e legislativo e la conquista di pratiche di codeterminazione, che consentano, pur tenendo conto dei vincoli dell'efficienza, di adeguare progressivamente l'uso dei diversi fattori economici e tecnici della produzione alle esigenze insopprimibili di dignità, di autonomia e di autorealizzazione della persona umana. L'autodeterminazione nel lavoro è la strada che la Cgil intende percorrere per conquistare gradualmente un lavoro a misura della persona, un'impresa a misura del lavoratore cittadino, un'organizzazione sociale e un tempo di vita improntati alla salvaguardia dei diritti politici e sociali delle persone che lavorano. Questa strategia contrattuale e legislativa assume come primi traguardi il superamento dei lavori ripetitivi, monotoni, nocivi e dequalificati anche attraverso l'alternanza, l'arricchimento delle prestazioni e la riduzione degli orari. Il diritto all'autodeterminazione nel lavoro, nasce dal diritto dei lavoratori, come collettività, di partecipare, attraverso il conflitto sociale e attraverso le conquiste di forme di codeterminazione, prima di tutto al governo consapevole della loro prestazione e al governo consapevole dell'organizzazione del loro lavoro. La conquista del diritto dell'autodeterminazione del lavoro comporta, quindi, un duro conflitto con le posizioni di potere, i monopoli del sapere, le pigrizie e le inerzie culturali, le resistenze conservatrici, che ispirano la condotta di molti sistemi gerarchici, nell'impresa, nello Stato sociale, nella pubblica amministrazione; e una strategia di democratizzazione dei poteri gestionali, che può influire anche sugli assetti proprietari esistenti. La conquista di spazi di codeterminazione nell'organizzazione del lavoro, nella qualificazione del lavoro, nell'uso e nella progettazione di nuove tecnologie, nella socializzazione dei sistemi di informazione, nel governo e nella riduzione del tempo di lavoro, nella fissazione dei vincoli ambientali ed ecologici, richiede quindi un'azione conseguente e intransigente del sindacato, per conquistare la sperimentazione graduale di questi obiettivi.

3. La partecipazione alle decisioni d'impresa

La democrazia economica, che la Cgil intende promuovere e praticare con la sua iniziativa contrattuale e politica deve tendere alla regolamentazione istituzionale del diritto alla partecipazione, assunto come uno degli obiettivi primari del Programma.

Il diritto alla partecipazione, che la Cgil intende conquistare e generalizzare, è innanzitutto un diritto, di cui i lavoratori sono titolari a partecipare alle decisioni dell'impresa, di un servizio dello Stato sociale, e a concorrere, attraverso il confronto e la concertazione, alle decisioni di politica economica del governo e del Parlamento. La democrazia economica che la Cgil intende promuovere può anche comportare l'adozione di forme concordate di utilizzazione o di ripartizione di risorse, conferite dai lavoratori, dalle imprese o dalle istituzioni dello Stato sociale, e quindi anche la costituzione di fondi di investimento finalizzati al finanziamento di servizi specifici o alla realizzazione di politiche macroeconomiche. Ma anche in questi casi essa deve garantire:

- l'adesione volontaria dei lavoratori interessati;
- la loro titolarità a una partecipazione effettiva alle decisioni che presiedono all'uso e alla destinazione di tali risorse;
- il riconoscimento di un ruolo di promozione, di progetto e di controllo da parte delle organizzazioni sindacali, escludendo il loro coinvolgimento nella gestione diretta dei fondi di investimento e delle altre forme di risparmio collettivo.

La democrazia economica che la Cgil intende promuovere nelle imprese, nei servizi collettivi e nelle istituzioni dello Stato sociale deve potere garantire, in ogni caso, attraverso rigorose norme elettorali, di controllo e di verifica periodica, e attraverso l'attivazione di un sistema capillare di informazione, il coinvolgimento effettivo di

un numero crescente di lavoratrici e di lavoratori nella pratica della partecipazione alle decisioni e della codeterminazione; promuovendo a questo scopo la rappresentanza organizzata dei lavoratori utenti nelle istituzioni di controllo, e la diffusione delle associazioni volontarie e di tutela dei lavoratori e dei cittadini. La democrazia economica che la Cgil vuole conquistare e diffondere non è né la lottizzazione sindacale di risorse umane e materiali che appartengono alla collettività, né la "democrazia degli esperti", che decide in nome dei lavoratori, prescindendo dal loro mandato e dal loro controllo.

4. Contrattazione collettiva e codeterminazione

La contrattazione collettiva dei sistemi di informazione, dei regimi e delle riduzioni di orario, delle flessibilità e della mobilità del lavoro, dell'inquadramento professionale, del collegamento fra la dinamica salariale e la "programmazione per obiettivi" deve costituire un supporto fondamentale alla sperimentazione di forme di codeterminazione e di democrazia economica, fondate sull'attivazione di rapporti di cooperazione fra lavoratori e fra lavoratori e sistemi manageriali, con l'assunzione di reciproci doveri e responsabilità, nella certezza dei diritti di ognuno.

Allo stesso modo la legislazione può offrire un utile sostegno alla libera sperimentazione di forme di democrazia economica e di codeterminazione. La Cgil si impegna in modo particolare a sostenere:

- l'adozione di misure che incentivino, con l'uso selettivo dei trasferimenti pubblici alle imprese in materia di "ricerca e sviluppo" e nei processi di ristrutturazione e di riorganizzazione del lavoro, le intese di codeterminazione e gli esperimenti di umanizzazione del lavoro;
- la creazione di un istituto pubblico, gestito con la partecipazione delle organizzazioni sindacali e delle organizzazioni degli imprenditori, per la progettazione e il sostegno finanziario di esperimenti di codeterminazione e di umanizzazione del lavoro.

In questo quadro la Cgil si impegna alla creazione di una struttura permanente dove si possano sistematicamente confrontare le esperienze di contrattazione e i saperi organizzati in modo da dar vita a una comunità scientifica allargata, produttrice di nuova progettualità, per la diffusione di forme di democrazia economica.

5. Il sindacato e la cooperazione

La Cgil si impegna a promuovere e sostenere le iniziative di costituzione di imprese cooperative fra lavoratori. La cooperazione può tornare ad essere una delle forme più avanzate di democrazia economica se riuscirà a recuperare pienamente i suoi connotati d'origine, i quali costituiscono la ragione d'essere del sostegno del sindacato e dello stesso intervento pubblico a suo favore:

- il diritto dei soci lavoratori di partecipare effettivamente a scelte strategiche dell'impresa cooperativa;
- la sperimentazione di pratiche di autogestione nell'organizzazione del lavoro;
- la limitazione dell'utilizzazione di lavoratori salariati, privi del diritto a partecipare come soci alla gestione strategica dell'impresa.

La Cgil considera che la pratica di un'autentica democrazia economica comporti anche una sua iniziativa per un effettivo rinnovamento e per una democratizzazione diffusa dell'impresa cooperativa, anche attraverso il consolidamento e la qualificazione di un sistema autonomo di contrattazione collettiva autonoma e di più avanzate relazioni sindacali. Tali relazioni sindacali dovranno dare una certezza di rappresentanza sindacale ai soci-lavoratori per consentire loro di contare nelle scelte dell'azienda cooperativa. Dovrà altresì porsi l'obiettivo di garantire agli stessi soci-lavoratori l'applicazione dei diritti previdenziali e normativi e di legge e il trattamento economico e normativo di base previsto dai contratti nazionali a seconda dei diversi settori di appartenenza della cooperativa.

La Cgil si impegna ad adottare iniziative autonome per la promozione e la progettazione di esperimenti di democrazia economica, quali la costituzione di servizi di monitoraggio e di programmazione e di centri sperimentali nei settori:

- dei processi formativi per l'uso delle nuove tecnologie;

- della formazione culturale, della qualificazione e dell'avviamento al lavoro, per i cittadini con basso tasso di scolarità e per i lavoratori immigrati;
- della riabilitazione e della formazione culturale e professionale per i cittadini e i lavoratori handicappati;
- della progettazione e della sperimentazione di nuove forme di organizzazione del lavoro;
- della progettazione di interventi finalizzati alla prevenzione, alla sicurezza e all'autotutela della salute nei luoghi di lavoro;
- della progettazione di interventi integrati nel territorio per la salvaguardia o il ripristino di un equilibrio ecologico;
- della progettazione di interventi finalizzati alla salvaguardia e alla fruizione dei beni artistici e culturali, o all'ampliamento della partecipazione attiva dei cittadini alle attività sportive e ludiche, occasione di educazione e crescita civile, nonché opportunità di occupazione.

Capitolo IV

Mercato del lavoro, tempi e orari di lavoro: una nuova dimensione della politica industriale e dell'occupazione.

1. Mercato del lavoro e flessibilità

Mentre sembra tramontato il binomio crescita economica crescita occupazionale, è oggi in crisi profonda il modello di lavoro standard (tempo indeterminato, 8 ore per 5 giorni, per 48 settimane, fino alla pensione). Com'è in crisi il modello sociale di riferimento, costruito sulla centralità del lavoro e del reddito del maschio adulto capofamiglia, che garantiva ai figli l'attesa di un lavoro, e scaricava sulle donne il peso del lavoro riproduttivo sociale. Cosè come non regge più la sequenza di ciclo vitale scandito da studio-lavoro-famiglia-pensione. Nuove forme di organizzazione di organizzazione produttiva, tempi di realizzazione rigidamente correlati al mercato, decentramento di attività, nuove tecnologie informatiche determinano la forte richiesta di nuove flessibilità temporali e spaziali del lavoro.

Ma anche l'offerta di lavoro si è modificata per dimensione e caratteristiche. Decisiva è stata la rivoluzione femminile del mercato del lavoro, che ha rimesso in discussione il patto sociale basato sulla divisione sessuale dei ruoli. Tra le nuove generazioni poi, anche in relazione a livelli di scolarizzazione più diffusi ed elevati, sono spesso presenti maggiori disponibilità a rapporti di lavoro limitati nel tempo, funzionali a proseguire percorsi formativi o in attesa di un lavoro scelto.

Le esigenze diverse della domanda e dell'offerta di lavoro non hanno trovato un punto di equilibrio in un nuovo modello di lavoro, mentre le risposte alla crisi hanno tenuto conto prevalentemente delle richieste del mercato. Hanno prevalso cioè le ragioni miopi di quelle imprese le quali, in nome della competitività, perseguono bassi salari e compressione dei diritti, e non scommettono sulla qualità del lavoro. Precarizzazione degli accessi, destrutturazione della prestazione, differenziazione di tutele e garanzie: è stata questa la ricetta della flessibilità che ha prevalso.

In Italia vi sono tendenze sempre più gravi nel mercato del lavoro, a cominciare dal divario crescente tra Nord e Sud su tutti gli aspetti di sofferenza, primo fra tutti la quantità e qualità dell'occupazione. Accanto a questo si diffondono e si estendono i fenomeni di precariato, lavoro nero, irregolare, sottopagato; esclusione e precarizzazione del lavoro giovanile; bassi tassi di occupazione femminile e segregazione nei contratti atipici; espulsione anticipata di soggetti anziani a bassa qualificazione; utilizzo di immigrate/i in lavori interstiziali o svalorizzati.

Il lavoro nero, tradizionalmente presente in agricoltura, edilizia, terziario penetra sempre più anche nell'industria e nel terziario avanzato; dal Sud, dove è diffusissimo, si estende al Centro-Nord.

Alla stragrande maggioranza di questi lavoratori sono negati diritti e tutele elementari, sia sul piano salariale e sindacale, sia su quello sociale e previdenziale. Oltre alla massiccia evasione fiscale e contributiva, conseguenze negative si aprono sul fronte di una concorrenza al ribasso tra lavoratori dipendenti; ma anche in una distorsione della concorrenza tra le imprese. Spesso si è di fronte a intrecci perversi con la criminalità organizzata.

Tre fattori sono alla base del processo di deregolamentazione: le politiche imprenditoriali del lavoro "usa e getta"; l'iniziativa legislativa dei governi; la latitanza della contrattazione sindacale soprattutto sugli accessi al lavoro.

Come in altri paesi europei la flessibilizzazione selvaggia degli accessi è stata ininfluente sui livelli complessivi di occupazione e ha avuto conseguenze negative attraverso effetti di sostituzione (giovane/anziano, precario/garantito). Inoltre la flessibilità ha avuto un impatto diverso di genere: per il lavoro maschile maggior espulsione degli anziani, riduzione dell'occupazione, aumento di carichi di lavoro, aumento di turni e straordinari, intrecciati con cassa integrazione (dove è utilizzabile); estensione di occupazione discontinua e atipica per i comparti a prevalenza femminile.

La legislazione è stata uno strumento decisivo della precarizzazione del lavoro favorendo indirettamente anche la diffusione del lavoro nero, con l'indebolimento delle garanzie e delle tutele. Nuovi istituti, norme in deroga, moltiplicazione dei rapporti di lavoro a termine ecc., mentre si svuotava la funzione di certificazione e controllo del collocamento pubblico e si depotenziavano gli ispettorati del lavoro. Insieme, ben poco si faceva per potenziare l'efficacia di strumenti di intervento attivo sul mercato del lavoro.

Il sindacato ha colto con molto ritardo la portata e il carattere delle trasformazioni in atto, oscillando tra una difesa residuale della vecchia codificazione e una pratica negoziale che legittimava la frantumazione di stati giuridici e diritti.

La Cgil oggi ritiene necessaria una nuova regolazione del mercato del lavoro che superi l'alternativa tra rigidità come residuo e flessibilità come deregolamentazione, attraverso un'ipotesi capace di ridistribuire risorse e opportunità occupazionali, dando nuovo valore ai lavori, con l'obiettivo di offrire un lavoro minimo a tutti, nella prospettiva di un lavoro scelto per tutte/i, promosso con una pluralità di strumenti.

La Cgil ritiene che una nuova regolazione del mercato del lavoro sia un terreno decisivo, per un sindacato generale che si deve proporre di coniugare diritti e solidarietà e di estendere all'insieme dei lavori la propria rappresentatività sociale. In questo senso la Cgil assume come prioritaria una proposta che ridefinisca diritti universali non negoziabili nell'accesso al lavoro e nel lavoro, garantendo e promuovendo pari opportunità nel loro esercizio.

La Cgil ritiene cioè che risposte innovative hanno bisogno di ripensare insieme modelli di lavoro e Stato sociale, assumendo appieno la complessità dei problemi.

In quest'ambito, ad esempio, l'emersione del lavoro nero passa attraverso vie articolate e complesse; dalla riforma fiscale e contributiva alla ridefinizione del sistema degli incentivi; dalla riorganizzazione dei sistemi produttivi, alla ridefinizione degli appalti; dalla territorializzazione del governo del mercato del lavoro, al rafforzamento del sistema di controllo e repressione; dai contratti di gradualità, alla contrattazione delle condizioni di lavoro; dalla revisione dell'indennità ordinaria di disoccupazione per il lavoro stagionale e discontinuo, a campagne d'informazione e formazione sui diritti ecc.

2. Per un nuovo modello di lavoro

La Cgil concorda con le indicazioni del Piano Delors quando propone di coniugare diverse modalità e obiettivi di sviluppo con nuove politiche del lavoro. È possibile e necessario ripensare il modello di sviluppo ponendo il lavoro come variabile essenziale e non puramente dipendente.

In questa fase di crescita senza occupazione, che crea nel sud una vera emergenza sociale e democratica, politiche del lavoro innovative sono necessarie per una nuova qualità della crescita economica. Servizi per l'impiego e occasioni formative moderni; nuovo rapporto tra formazione, innovazione dei modelli organizzativi del lavoro, qualità della prestazione; distribuzione più equa del lavoro e degli orari; parità di diritti e di opportunità tra i diversi soggetti, sostenendo quelli più deboli ecc., sono tutte strade che favoriscono politiche territoriali di sviluppo.

Governare le trasformazioni in atto, operare per un nuovo modello lavorativo, ridefinire nuove regole e nuovi diritti per tutti i lavoratori, significa oggi per il sindacato anche un mutamento dell'approccio culturale al problema. In particolare occorre:

- fare i conti con la crescita senza occupazione nei paesi ricchi;
- riprogettare modalità e articolazioni del lavoro che cambia, assumendo nuove esigenze delle imprese, ma respingendo l'ineluttabilità della precarizzazione del lavoro;
- prendere atto dell'allargamento dei soggetti che vogliono lavorare e della modifica qualitativa delle loro richieste, e confrontandosi con le diverse attese culturali e sociali dei lavoratori rispetto alle scansioni del lavoro, ai livelli di autonomia, ai diritti;
- assumere come centrali le relazioni tra i tempi del lavoro e gli altri tempi di vita, in particolare le attività di cura e riproduzione sociale.

Per la Cgil è necessario ripensare il lavoro verso nuovi modelli, modulati su riduzione e riorganizzazione degli orari, su una diversificazione dei rapporti di lavoro, su percorsi certi di ingresso/uscita e di mobilità professionale e/o settoriale, su un uso produttivo (sociale e per sé) della formazione, su una rete universale di garanzie e tutele.

In quest'ambito è anche necessario considerare il rapporto produzione-riproduzione quale base di un nuovo modello di lavoro e di un nuovo Welfare, orientato alla promozione, capaci di rispondere alle modifiche culturali e comportamentali dei soggetti, alle trasformazioni nei ruoli sessuali e nelle relazioni sociali.

3. Diminuzione dell'orario di lavoro

La Cgil assume l'obiettivo della riduzione dell'orario di lavoro a 35 ore a parità di salario, come linea guida della sua politica rivendicativa e contrattuale nei prossimi anni.

La Cgil ritiene, più in generale, che il nuovo modello di lavoro a cui si deve tendere abbia al suo centro una riduzione e una redistribuzione del/dei lavoro/i in senso ampio, includendovi quelli formali e quelli informali, le attività fuori mercato ecc., e favorendone una redistribuzione nuova tra donne e uomini, tra generazioni, tra Nord e Sud. L'obiettivo della piena occupazione passa anche, in modo determinante, per una redistribuzione del lavoro e dei lavori.

La riduzione dell'orario di lavoro deve fare i conti con il tempo di lavoro già cosè segnato dai vuoti e pieni di un lavoro mal diviso, dalle flessibilità d'impresa, dalle diversità dei settori, dall'organizzazione dei servizi; ma anche dalle differenti esigenze individuali e collettive, centrate su tempi e progetti di vita. Bisogna passare da una linearità temporale del lavoro a una modulazione del suo tempo, che, attraverso una riduzione articolazione degli orari e diversificazione dei rapporti di lavoro, permette di:

- fare incontrare scelte soggettive ed esigenze della produzione di beni e servizi;
- rispondere alle esigenze soggettive di discontinuità a seconda delle fasi e cicli di vita;
- riconoscere socialmente tutti i lavori di mercato, inserendoli in una rete paritaria di garanzie e diritti;
- rendere visibile il lavoro riproduttivo, facilitandone una più equa divisione tra i sessi e socializzandone una parte in lavori nuovi.

Anche al fine di affermare questa strategia, la Cgil ritiene necessario costruire strette connessioni tra occupazione, nuova organizzazione del lavoro, riforma dei rapporti di lavoro, e tra diritti dei lavoratori occupati e di quelli in cerca di occupazione. Cosè si consolidano solidarietà effettive tra occupati e disoccupati, scongiurando disarticolazioni corporative del conflitto sociale.

4. Orario e condizioni di lavoro: la persona come variabile indipendente di una civiltà democratica

La proposta che fa la Cgil sugli orari di lavoro, e sui tempi della città, parte dalla consapevolezza che, nella crisi che viviamo del sistema taylorista-fordista, non è possibile ricondurre a una misura omogenea la necessità di compensare i costi estremamente diversificati, tra le imprese e tra le persone, di una riduzione generalizzata. Ne sono conferma l'accordo Volkswagen del '93 e l'esperienza dei contratti di solidarietà, fallita negli anni 80, ma che trova oggi una nuova diffusione.

La proposta della Cgil, di conseguenza, è quella di rimettere al centro dell'azione del sindacato sia ai fini della riduzione e riorganizzazione degli orari di lavoro, sia per l'occupazione la conquista di nuovi poteri decisionali di lavoratori e sindacati sull'organizzazione del lavoro e sulla sua trasformazione nell'impresa, nei servizi, nell'organizzazione della città.

In sintesi, rimettere al centro dell'azione del sindacato la persona, le sue condizioni di vita e di lavoro, la sua sicurezza e la sua salute, le sue libertà, la sua aspirazione di realizzarsi anche nel lavoro, come valori e misura decisivi del livello di civiltà e di democrazia.

Le condizioni e gli strumenti che rendono credibile il raggiungimento di livelli medi di orario al di sotto delle 35 ore settimanali, nei prossimi anni, come la Cgil ritiene possibile e necessario, sono:

- scegliere il livello di impresa, ufficio, reparto, ecc. come il livello centrale di contrattazione della distribuzione e durata degli orari, in relazione all'organizzazione del lavoro;
- ridurre fortemente l'uso degli straordinari acquisendo, anche sulla base di intese quadro nazionali, un aumento del loro costo e un drastico plafonamento annuo individuale;
- fissare per legge l'orario legale a 40 ore medie settimanali;

- definire nuovi sistemi di turni, accompagnati da consistenti riduzioni di orario, e da riposi compensativi non monetizzabili - nel caso di lavoro festivo -, quando si pongano problemi di maggior utilizzazione degli impianti;
- definire i tempi riservati a formazione periodica e a progetti di riqualificazione.

In particolare il tema della formazione e della riqualificazione sul lavoro deve assumere, secondo la Cgil, uno spazio ben più ampio e centrale dell'attuale nelle politiche rivendicative, anche col sostegno di politiche e contributi pubblici. E una strada importante sia per maggiori garanzie occupazionali, di fronte all'evolversi delle tecnologie e dei modelli organizzativi; sia perchè i lavoratori assumano nuove responsabilità nella programmazione e nel controllo del processo produttivo.

Oltre alla definizione dei tempi e dei programmi della formazione, andranno definite forme di remunerazione; ma il diritto alla formazione permanente deve diventare un caposaldo della politica dei tempi. In questo quadro si può arrivare anche alla sperimentazione di congedi sabbatici.

La contrattazione degli orari di fatto, di fronte alla introduzione di tecnologie fondate sull'informatica, che comporta nuove flessibilità delle prestazioni, deve comportare la determinazione anche quote di tempo disponibili per attività di controllo sui flussi produttivi e la loro qualità.

Analogamente, per i gruppi di lavoro, dovranno essere definiti i tempi necessari per esercitare efficacemente diritti di codeterminazione sui programmi produttivi, o su progetti di riorganizzazione del lavoro. Per la Cgil questo intreccio tra tempi di lavoro, tempi di formazione, tempi di controllo e codeterminazione è un passaggio decisivo per costruire aziende moderne, innovative nelle tecnologie utilizzate e prodotte come nei modelli organizzativi e di relazioni sociali. Non si tratta solo di evitare che l'introduzione di innovazione tecnologica e organizzativa si risolva, prevalentemente, in intensificazione del lavoro e del suo controllo da parte della gerarchia; ma anche di acquisire coinvolgimento dei lavoratori nella determinazione e raggiungimento degli obiettivi produttivi e della loro qualità.

La battaglia sull'orario si intreccia quindi con quella per la modernizzazione delle imprese e dei rapporti sociali nel lavoro; solo un effettivo processo di partecipazione dei lavoratori nelle aziende alla definizione dell'innovazione e delle sue modalità di attuazione, può portare le imprese al successo di obiettivi ambiziosi nella competizione internazionale e, insieme, a una maggior certezza di un futuro occupazionale e di crescita professionale per i lavoratori.

La battaglia sull'orario si traduce in lotta di libertà e non solo per l'occupazione; e questo garantisce la possibilità di un'effettiva solidarietà fra lavoratori occupati e non occupati.

5. La legislazione di sostegno a nuovi regimi di orario

La contrattazione nell'impresa e nel territorio dell'orario, secondo le linee delineate, deve trovare impulso e sostegno in un intervento mirato dello Stato, quale allocatore delle risorse collettive e promotore di nuove regole nel mercato e nelle relazioni sociali.

La Cgil ripropone quindi la necessità di una legislazione di sostegno che, muovendo dal perfezionamento e dall'estensione delle norme sui contratti di solidarietà, preveda incentivazioni temporanee all'introduzione permanente di nuovi regimi di orario. Insieme sono necessari incentivi pubblici per la ricerca e le sperimentazione di nuove forme di organizzazione del lavoro, quando coinvolgano lavoratori e sindacati. La Cgil ritiene infine necessaria che lo Stato promuova la creazione di un istituto incaricato di fare conoscere le esperienze significative di nuovi regimi di orario, di trasformazione dell'organizzazione del lavoro, di nuovi modelli di relazioni industriali, anche fornendo assistenza professionale alla sperimentazione.

6. Le attività di riproduzione sociale e di servizio

Per la Cgil, nell'ambito di una riorganizzazione diffusa e articolata dei sistemi di orario, va incoraggiata la contrattazione dello scaglionamento delle ferie e degli stessi riposi settimanali. Se questo si sviluppa nella produzione di merci, sarebbero stimolate nuove organizzazione dei tempi e del lavoro anche nei servizi pubblici e privati, nella società civile, soprattutto nelle città.

Sarebbe più evidente anche la necessità di promuovere una crescita del mercato sociale, che può essere anche fonte di nuova occupazione. In questa direzione cambierebbero anche i modelli di vita e la quantità e qualità dei servizi; il tempo libero può diventare anche un'occasione per diminuire le disuguaglianze di diritti e di opportunità.

In questi campi sarà decisivo il ruolo di progetto e di promozione degli enti locali e regionali. Un aumento consistente dei loro poteri fiscali e legislativi sarà condizione per consentire un rapporto più democratico e responsabile tra queste istituzioni, i cittadini, le imprese.

La Cgil ritiene che anche lo Stato nazionale deve intervenire con alcuni importanti progetti pilota sulla riorganizzazione dei tempi e del lavoro nella società, soprattutto nelle città. E una finalità importante a cui potrebbe rispondere il Fondo nazionale per l'occupazione che da tempo sosteniamo. La Cgil è convinta, in sostanza che un processo di riorganizzazione dei tempi e degli orari delle persone, delle imprese, dei grandi servizi, che sia pensa ed attuato con il consenso nel progetto e nella sua attuazione, con tutta l'articolazione e la sperimentazione necessaria, non soltanto può indurre modelli e opportunità di vita più ricchi e migliori, portare maggiore efficienza nelle imprese, nei grandi servizi e nella vita delle città; ma sollecita nuove domande e nuovi bisogni collettivi e individuali, promuove nuovo lavoro, nuove professionalità, nuova occupazione, nuova democrazia a cui lo sviluppo e la diffusione delle tecnologie attuali possono consentire nuove risposte.

Ripensare con questo orizzonte l'organizzazione di sistemi di educazione e formazione permanenti; i servizi scientifici e sanitari preposti a prevenzione, cura, riabilitazione rispetto a vecchi e nuovi rischi; i sistemi di trasporto e di telecomunicazione; i servizi culturali e del tempo libero; la salvaguardia e il risanamento dell'ambiente; ecc. offre uno spazio di progettualità, attività molto ampio, che può diventare anche nuovo motore dello sviluppo.

Capitolo V

Per una società più solidale

1. La crisi del Welfare

Lo Stato sociale è venuto configurandosi, dopo la grande crisi degli anni 20, come un modello sempre più complesso, costituito da articolazioni della cui interdipendenza ci si è accorti molto tardi: dal sistema educativo e formativo alle politiche attive del lavoro e alla promozione di nuova occupazione; dalla prevenzione e dalla tutela della salute alla previdenza e all'assistenza delle fasce più deboli della popolazione; dalle politiche contro l'esclusione sociale e civile alle politiche per il sostegno della famiglia; dalle politiche economiche finalizzate alla risoluzione di grandi problemi sociali, come l'abitazione, alla promozione delle pari opportunità, alla politica dei redditi.

Gli sconvolgimenti demografici, i mutamenti del mercato del lavoro, la crisi finanziaria e fiscale degli Stati costituiscono le radici della crisi di questo modello in tutti i paesi industrializzati. In questo quadro si è inserita una offensiva ideologica e politica di destra, tesa a destrutturare nei vari paesi lo Stato sociale, sulla base di una ipotesi di privatizzazione come forma centrale di lotta agli sprechi.

In Italia, come in molti altri paesi, lo Stato sociale si è storicamente costituito come Welfare "lavoristico" (legato cioè alla storia lavorativa del singolo, come le pensioni) e, in parte, "universalistico" (basato sull'essere cittadino di questo paese o di risiedervi, come la sanità), caratterizzato da una struttura prevalentemente settorialistica in relazione alle diverse modalità di finanziamento dei singoli comparti o alla diversa parte di cittadini che a cui sono destinati i singoli servizi o i meccanismi di redistribuzione del reddito.

Oggi è rimessa particolarmente in discussione l'impostazione lavoristica del nostro sistema di Welfare, nato come una assicurazione per i lavoratori dipendenti, considerati un universo omogeneo, con una concezione fordista della società e tayloristica dell'organizzazione della produzione da cui scaturisce una visione del rapporto di lavoro come rapporto a tempo indeterminato e per tutta la vita; una assicurazione, quindi, rispetto a rischi considerati uguali per tutti (malattia, infortunio, vecchiaia, disoccupazione, maternità).

La differenziazione e articolazione del mercato del lavoro e dei lavori, l'aumento delle insicurezze e delle disuguaglianze, i rischi di nuove forme di esclusione e povertà, la nascita di nuovi bisogni, rendono necessario ripensare un modello di Welfare molto diverso, che assuma un insieme di diritti universali come nuova base e ispirazione. Che non si limiti a forme di assicurazione uguali per tutti, per uguali rischi e un eventuale risarcimento dei danni, ma che si proponga di offrire a tutti opportunità di inserimento nel lavoro e nella società, attività di promozione, di inclusione sociale, di miglioramento delle condizioni di vita, in termini flessibili e adattabili alla differenziazione della domanda, privilegiando i più deboli, proponendo un riequilibrio reale delle opportunità.

In Italia inoltre vi è ulteriore aspetto della crisi particolarmente acuta dello Stato sociale: in un Welfare più recente e per qualche verso "incompiuto", metodi di gestione burocratici, assistenziali e clientelari hanno determinato distorsioni, inefficienze. Ma soprattutto la diffusa sensazione di uno scarto grave fra risorse investite

e qualità dei servizi e delle prestazioni offerte, a cui si intreccia una crisi di legittimazione determinata dalla tendenziale riduzione dell'universo dell'intervento, produttrice a sua volta di nuove disuguaglianze. Mentre la gestione burocratica e centralizzata ha tolto ogni visibilità alle politiche di solidarietà e ha reso indecifrabili i trasferimenti di risorse, pesano sul Welfare italiano squilibri territoriali (soprattutto Nord-Sud) nella qualità e diffusione dei servizi e nei criteri della redistribuzione del reddito, al punto tale da configurare vere e proprie differenze nei diritti di cittadinanza.

In questo quadro d'insieme vanno visti alcuni fra i principali fattori di sconvolgimento dell'assetto del Welfare nel nostro paese.

In primo luogo, il progressivo aumento della vita media causato dai successi della medicina e dai cambiamenti economici e culturali avvenuti negli ultimi decenni, una popolazione anziana sempre più attiva a seguito dei mutamenti nel processo di invecchiamento, la continua flessione del tasso di natalità, hanno prodotto e stanno continuando a determinare una evoluzione assolutamente impensabile della situazione demografica e dei rapporti interni alla popolazione, solo parzialmente corretti dal fenomeno dell'immigrazione.

Inoltre le probabilità di durata della vita e la sua qualità non sono ugualmente distribuite tra la popolazione in relazione alla differenza fra i sessi, alla natura del lavoro prestato, al grado di istruzione, al possesso di strumenti culturali ed economici. Ne derivano disuguaglianze di opportunità nell'accesso ai servizi del Welfare e diritti alla pensione sostanzialmente diversi. Pertanto, non è più sostenibile uno Stato sociale fondato sul principio assicurativo e il problema è non solo quello della quantità di risorse erogate, ma di personalizzazione di servizi in grado di recuperare, almeno tendenzialmente, le differenze di opportunità e le diversità dei bisogni. Il Welfare nel nostro paese, come in Europa, si è basato su un modello sociale che assegnava al maschio adulto capofamiglia il lavoro produttivo e alla donna il lavoro domestico e di riproduzione sociale. Coerentemente, per alcune donne, che comunque sceglievano o erano costrette al lavoro (denominato, significativamente, extradomestico), vi erano leggi di tutela ad hoc o forme di lavoro specifiche.

Mentre, quindi, le donne presenti nel lavoro produttivo hanno dovuto attuare la strategia chiamata della "doppia presenza", l'insieme del lavoro del lavoro familiare e di cura non retribuito e svolto dalle donne è quello che ha abbassato il costo sociale del lavoro produttivo e, insieme, permesso i benefici del Welfare ai cittadini in quanto lavoratori.

L'ingresso delle donne nel mercato del lavoro ha messo in discussione il patto fondato sulla divisione sessuale dei ruoli e la rigidità del modello lavorativo e dell'organizzazione sociale, spingendo a ripensare la durata, le scansioni, l'organizzazione del lavoro, insieme ai tempi di vita e alla inadeguatezza strutturale dei servizi pubblici, in particolare di quelli alla persona. Ma ha soprattutto disvelato il valore strutturale del lavoro di cura nella determinazione del modello lavorativo e sociale.

L'impegno dei governi alla Conferenza Onu intergovernativa di Pechino alla misurazione economica del lavoro di cura impone che il ripensamento del Welfare come modello sociale (e modello lavorativo) non rimuova questo tema.

2. La cultura e la formazione per la persona e la cittadinanza

Il terzo fattore di crisi è quello dell'istruzione e della formazione. Esso incide sempre di più sulla qualità della vita, sulla capacità delle persone di padroneggiare le innovazioni tecnologiche e il mutamento incessante dell'organizzazione del lavoro, sulla stessa possibilità di partecipazione cosciente alla tutela della salute o all'educazione delle nuove generazioni. La latitanza strutturale dello Stato sociale e delle stesse aziende su questo versante ha significato una sistematica distruzione delle possibilità future del paese, oltre che essere una negazione in radice di una politica di promozione delle opportunità e dell'istruzione come valore in sé. La sua carenza condanna al fallimento la politica attiva del lavoro, le politiche di risanamento e di prevenzione, le politiche di riqualificazione tecnologica, trascurando che la risorsa umana rappresenta, nell'epoca della mondializzazione dell'economia e della mobilità incessante delle tecnologie e della ricerca, l'asse centrale di un processo di valorizzazione e di sviluppo qualitativamente in grado di produrre - e, quindi, di redistribuire - la ricchezza.

L'analfabetismo ancora presente e la rilevanza di quello di ritorno, l'imponenza dei fenomeni relativi all'abbandono scolastico, sia a livello dell'obbligo, che ai livelli superiori e universitari, l'obsolescenza del sistema formativo e il mancato adeguamento della formazione nel corso della vita lavorativa, impongono un ripensamento del sistema educativo e formativo. Ciò anche in funzione del modellamento dei diritti della persona, i cui tempi di vita, di formazione e di lavoro sono profondamente mutati rispetto al passato. Ripensare il sistema educativo e formativo è questione nazionale prioritaria, insieme a una strutturazione del ciclo formazione-ricerca-innovazione, che in Italia non ha mai conosciuto una politica unitaria. Ciò a partire dalla scelta strategica della formazione permanente, quale possibilità non teorica di fruire dei saperi, aggiornare le

proprie competenze, favorire un interscambio di conoscenze fra scuole e sistema delle imprese, mondo del lavoro, durante tutto il corso della propria vita.

Va realizzato in primo luogo un raccordo strutturale fra ministeri della Pubblica istruzione, del Lavoro, dell'Università e ricerca e Regioni, per orientare i diversi segmenti della formazione verso un nuovo assetto di sistema coerente con la prospettiva federalista e capace di riorganizzare radicalmente lo stesso impianto della formazione professionale.

La centralità del sistema pubblico, in questo contesto, si esprime in termini di regole pubbliche ed universali, volte a garantire la qualità dei contenuti didattici, delle professionalità impegnate e il rispetto di standard di livello europeo; come capacità di essere la sede di un articolato raccordo fra sistema scolastico, mondo del lavoro e delle imprese, istituzioni locali e ambito sociale. La scuola deve essere ripensata non più come istituzione dedicata essenzialmente alla educazione giovanile ma come scuola per la cittadinanza, quale che sia la sua età anagrafica: come laboratorio di prima formazione, di aggiornamento, di arricchimento culturale e professionale e per i programmi destinati ai genitori. In sostanza, la formazione permanente non va pensata "accanto" ai compiti storici della scuola e dell'università, ma come risposta a una domanda che copre l'intero ciclo di vita.

Il primo obiettivo è l'elevazione dell'obbligo scolastico a diciotto anni. Vanno inoltre attuati i principi di autonomia della scuola quale espressione di autogoverno, di responsabilità e di pluralismo culturale e didattico; proposta l'assunzione di maggiori responsabilità e l'adozione di un codice deontologico da parte dei docenti; introdotto un sistema valutativo in grado di favorire la soddisfazione del nuovo patto formativo e il raggiungimento degli obiettivi d'istituto; spostata la discussione dalle metodologie di insegnamento ai contenuti dell'insegnamento stesso, coinvolgendo saperi esterni al mondo della scuola; attuata la revisione dell'esperienza delle 150 ore e la progettazione di cicli formativi per gli adulti in cooperazione con altri soggetti; ricostruito un sistema di partecipazione al governo della scuola, fondato sulla ridefinizione dei diritti, dei poteri e delle responsabilità dei diversi soggetti coinvolti, a partire dagli studenti; realizzata la radicale trasformazione del ministero nella direzione di organismi di indirizzo e orientamento, contestuale a un deciso decentramento territoriale e a un ruolo centrale delle regioni. In questo processo, le istituzioni debbono concorrere al reperimento delle risorse necessarie, senza che venga meno la funzione contributiva primaria dello Stato, anche di tipo perequativo. L'autonomia non può significare trasformare in costo individuale a carico della famiglia un servizio universale che è ricchezza per l'intera società, né può esporre la formazione e la ricerca a un rapporto subalterno con il mercato.

3. Nuovi diritti e garanzie per il lavoro

Il processo di deregolamentazione del mercato del lavoro, riconsegnando alla impresa la selezione discrezionale negli ingressi e nelle uscite, cancella garanzie e tutele del lavoro dipendente, permette il ricatto tra diritti e lavoro.

Cresce l'area del lavoro precario, dalla diffusione del lavoro nero e del sotto salario alla moltiplicazione dei lavori a termine e di ambigue forme di lavoro para subordinato, mentre il sistema degli ammortizzatori sociali tutela in maniera differenziata aree, settori e tipologie di lavoro e funziona non come strumento di riqualificazione e reimpiego, ma come un grande parcheggio tra lavoro e disoccupazione non assistita. La crisi del modello fordista taylorista ha indebolito e ridimensionato la figura del lavoratore standard che vi si riferiva.

Sono state cause strutturali, globalizzazione dei mercati, modernizzazione produttiva, innovazione tecnologica come anche mutamenti indotti dalla composizione e qualità dell'offerta di lavoro a mettere in crisi quel modello. Finora gli esiti di questa crisi non hanno portato una mediazione fra esigenze diverse della domanda e dell'offerta di lavoro, ma hanno determinato precarizzazione degli accessi (complementare in molti casi alla destrutturazione della prestazione) e differenziazioni di tutele e garanzie, fino alla creazione di ghetti senza diritti e soprattutto per i giovani e in particolare al Sud dove rischia di farsi senso comune la necessità di una scelta tra lavoro e diritti.

Oggi di fronte al dilemma tra una rigidità come difesa residuale e una flessibilità subalterna alle ragioni dell'impresa, la grande questione è se sia possibile una proposta innovativa di modifica del lavoro nell'incontro/mediazione tra esigenze diverse (e largamente conflittuali) e dentro una rete paritaria di diritti e garanzie.

E una domanda di fondo: risposte diverse comportano per il sindacato strategie complessive diverse. Se la deregolamentazione del mercato del lavoro è inarrestabile, se il lavoro non può che gerarchizzare, fino a negare, i diritti nel lavoro e nella società, bisogna allora attivare strumenti che attenuino la esclusione sociale e siano risarcitori rispetto alla negazione/degrado del lavoro, da un certo uso della formazione come riempitivo di spazi all'estensione di forme assistenziali come il minimo garantito, fino a una concezione "compensativa" delle pensioni.

Un'altra soluzione è invece la ridefinizione delle garanzie per tutti i lavori, cioè una regolamentazione che definisca nuove figure contrattuali ancorate a precise causali e fatte di diritti e certezze. Lo Statuto dei lavoratori che riferisce la normativa di tutela al rapporto di lavoro, inteso come stabile e a tempo pieno, è stata "aggirata" o ridotta dall'erosione di quel rapporto.

Ci troviamo di fronte a una legislazione sul mercato del lavoro dilatata e frammentata non in corrispondenza con le prospettive del mutamento del lavoro, ma tesa a un utilizzo dell'emergenza per una diversificazione di diritti e garanzie e per un'accentuata precarizzazione. Da qui il paradosso di un mercato del lavoro sospeso tra sovraccarico di norme e deregolamentazione, tra gestione centralistica e frammentazione di interventi. Bisogna proporre perciò un'operazione di ridislocazione trasversale di garanzie, per l'insieme dei lavori eterodiretti sul piano legislativo e perseguire insieme un'iniziativa di contrattualizzazione di tutti i rapporti di lavoro.

Il mercato del lavoro va quindi reregolato attraverso una riforma legislativa articolata su:

- il riordino degli accessi al lavoro intorno all'asse della formazione e collegato a una definizione selettiva degli incentivi: riordino che prevede un'articolazione dei rapporti di lavoro, in una rete paritaria di diritti, come risposta dinamica alle esigenze mutate della domanda e dell'offerta;
- il rilancio dei lavori socialmente utili e la loro trasformazione in progetti mirati allo sviluppo territoriale del Sud, per rispondere a una massa di bisogni sociali insoddisfatti e insieme determinare nuova occupazione, in particolare giovanile e femminile;
- la riduzione, generale e insieme articolata, e la riorganizzazione degli orari in modo da tenere insieme "flessibilità" (meglio modulazione) di prestazione e di accesso, facendo incontrare richieste della produzione ed esigenze delle lavoratrici e dei lavoratori;
- la revisione degli ammortizzatori sociali e del sistema di sostegno al reddito in direzione universalistica, pure in un'articolazione degli interventi mirati alla continuità dei rapporti di lavoro, alla salvaguardia delle competenze professionali, ai percorsi di formazione-riqualificazione, al reimpiego; revisione in cui acquistano importanza i contratti di solidarietà e l'indennità di disoccupazione per lavori discontinui;
- il decentramento istituzionale del mercato del lavoro che riconosca nelle regioni il livello istituzionale e l'ambito territoriale più idoneo per le politiche del lavoro e riconfermi un quadro nazionale dei diritti e principi fondamentali uguali per tutti, insieme a una ripartizione solidale delle risorse;
- la trasformazione del collocamento pubblico in servizi per l'impiego, garantendo la funzione sociale di certificazione e controllo.

La ridislocazione delle garanzie può essere assicurata superando la dicotomia tra lavoro tipico e lavoro atipico e riconducendo, cioè, tutti i rapporti di lavoro a un unico contratto nel quale la definizione del termine - condizionato a causali precise o a contratti di progetto per le prestazioni più qualificate - e/o l'articolazione dei regimi orari si collochino comunque in una rete uguale di diritti e tutele. In una tale ridefinizione possono essere compresi anche i lavori cosiddetti di collaborazione spostando l'accento dalla subordinazione personale a quella tecnico-funzionale.

Dunque diritti e tutele di base non negoziabili hanno da stabilire lo standard di base irrinunciabile per tutti i lavori, che permetta una contrattazione tra le parti a partire dal loro rispetto e che garantisca una strumentazione per l'emersione del lavoro nero. Fondamentale per la lotta al lavoro nero - oltre che per il riconoscimento di cittadinanza sociale - è la regolarizzazione di tutti i lavoratori/lavoratrici immigrati/e già nel nostro paese.

Altra questione che può condizionare positivamente il funzionamento del mercato del lavoro è la regionalizzazione del suo governo, sia per corrispondere a un'ipotesi di articolazione democratica delle istituzioni sia per favorire una maggiore capacità di intervento e direzione su processi "ravvicinati" di occupazione e lavoro. Una scelta di questa portata comporta il rafforzamento del ruolo di programmazione, sorveglianza e controllo del collocamento pubblico. Funzionale a tale rilancio è l'unificazione di tutti i servizi di osservatorio, di prima formazione, di orientamento professionale, di promozione dell'occupazione, di ispezione e di vigilanza sulle condizioni e la sicurezza del lavoro, di controllo sul rispetto delle leggi sanitarie e ambientali e sull'adempimento degli obblighi in materia di contribuzione sociale, nell'ambito di Agenzie del lavoro decentrate nel territorio, in grado, cioè di articolarsi, sull'esempio di un fecondo esperimento condotto in alcune regioni francesi, in vere e proprie "missioni locali" capaci di dialogare con le diverse figure di cittadini in cerca di impiego e di orientare, con professionalità, le loro scelte di formazione e di occupazione.

4. La salute e la sanità

Per la sanità, occorre superare la falsa contrapposizione fra pubblico e privato, in cui il secondo sarebbe efficiente; ciò perchè già oggi la spesa pubblica è arrivata ad essere inferiore alla spesa privata e non è più vero che in Italia si spende molto rispetto agli altri paesi europei. Nè è generalizzabile il fatto che si spende male, perchè in alcuni settori si spende meglio, ma non in alcuni settori nevralgici. E dimostrato, inoltre, che altri sistemi a privatizzazione pressochè generalizzata, come nel caso degli Usa, comportano una maggiore spesa sanitaria pro-capite. Ma soprattutto, considerando il tema della salute come uno dei diritti essenziali della persona e della popolazione, la scelta non può che essere quella di un'impostazione universalistica, che garantisca un livello di prestazioni di base accettabili e controllate, associato a un'attiva politica della prevenzione.

Occorre partire dall'intreccio assoluto fra salute e sanità. La salute (secondo l'Organizzazione mondiale della sanità) consiste nell'assicurare una condizione di benessere psicofisico; essa, quindi, non è circoscrivibile nel solo ambito sanitario. Cause sociali, culturali e lavorative pesano in modo determinante sulla necessità di ricorso alle prestazioni sanitarie e sulla possibilità di usufruirne: l'informazione, la prevenzione (la promozione), quindi, rappresentano il primo gradino per assicurare quel diritto universale che è rappresentato dalla salute. Poi, l'uguaglianza di accesso ai servizi e la loro conoscenza - rappresentabili in un'organizzazione della domanda - vanno difesi e realizzati effettivamente, anche attraverso l'organizzazione sociale della capacità di scegliere. L'organizzazione della domanda, peraltro, riguarda anche l'accelerazione del processo di umanizzazione della sanità e la possibilità di pensare a strumenti di controllo della qualità nella prestazione dei servizi.

La razionalizzazione dell'offerta, quale terreno per ulteriori risparmi dentro una spesa complessiva che non va compressa, vede nella responsabilizzazione dei diversi soggetti che operano nell'ambito sanitario la chiave risolutiva.

Ci si riferisce alla redistribuzione dei posti letto rispetto alla situazione di surplus complessivo per alcune Regioni e al deficit di altre, in rapporto allo standard previsto dalla legge, mentre la diversificazione dell'offerta sul territorio ancora non decolla. Ci si riferisce alla capacità di risposta rispetto alle domande degli anziani, non solo nei confronti di patologie, ma del bisogno di assistenza sanitaria legata all'età, alla considerazione del nesso patologie-tipo di lavoro-tipo di istruzione, nonchè del nesso fra la capacità di accesso ai servizi, l'età e il grado di istruzione.

Responsabilizzazione dei soggetti e, quindi, recupero di risorse, per quanto riguarda gli sprechi tuttora esistenti nelle prescrizioni e nell'utilizzazione delle strutture per diagnosi strumentali, nei ricoveri ospedalieri molte volte impropri, negli interventi "inutili" ma di "largo consumo", attuando soluzioni quali l'adozione di più completi protocolli terapeutici e, magari, la definizione di linee-guida per i medici di base, insieme alla standardizzazione della domanda pubblica e il consorzio dei centri di spesi per spuntare prezzi più vantaggiosi. Razionalizzazione della spesa e delle procedure, sburocratizzazione del sistema, possono fornire risorse sia per costituire un Fondo per gli investimenti, necessario per intervenire in quelle strutture ove vi sia preminenza dei costi sulle entrate al fine di fornire prestazioni più efficienti e complete, sia per gestire i problemi di occupazione a rischio e di mobilità del settore; sia per riorganizzare l'offerta in rapporto alla tipologia della popolazione (distretti) e a un'articolazione efficace del sistema sanitario. Da questo punto di vista occorre portare a razionalità i rapporti fra la struttura ospedaliera, il sistema polivalente a rete e la specialistica fine, potenziando tutte le attività di educazione/prevenzione. L'integrazione delle attività del Terzo settore possiede, anche da questo punto di vista, una valenza strategica.

5. La trasformazione del Welfare, terzo settore e servizio civile

Questi problemi e queste esigenze richiedono che venga affrontato con un approccio completamente nuovo il tema ineludibile di una trasformazione dello Stato sociale, a partire dalla conferma di una sua necessità. Il problema della trasformazione dello Stato sociale si pone come un problema di risparmio nell'uso delle risorse della collettività, contro lo spreco esistente in termini di mezzi finanziari e di energie umane; come una questione di efficienza, di fronte alle grandi disuguaglianze esistenti nella qualità dei servizi sociali; come un problema di efficacia delle articolazioni strutturali e delle capacità di risposte modulate sulla domande e sui bisogni dei cittadini; come necessario passaggio da uno Stato sociale che interviene nella vita lavorativa con una attività sostanzialmente risarcitoria, a uno Stato sociale che faccia della promozione della persona una fondamentale opzione del proprio modo di operare. La realtà sociale dice che una volta in pensione si può continuare a lavorare sfruttando le abilità conseguite in una vita lavorativa, oppure dedicarsi ad attività ad alto contenuto sociale, o realizzare progetti coltivati e sempre rinviati, o riprendere un percorso formativo. Durante il periodo lavorativo si deve avere il diritto alla formazione continua, in azienda e nella scuola, cosè come si ha quello di accantonare quote di previdenza, quale che sia il lavoro svolto; nell'età giovanile, si ha diritto allo studio, a un orientamento nel mondo del lavoro e a prestare un servizio civile che assicuri anche quote di accantonamento

previdenziale.

Questo nuovo modello richiede una maggiore flessibilità, una maggiore capacità di adattamento da parte del Welfare, una nuova sensibilità nel percepire e rispondere ad esigenze sempre più articolate e personalizzate, esso dovrebbe, in sostanza, modellare la propria attività tenendo conto delle differenze sociali, culturali, di genere, di condizione civile e anagrafiche della popolazione. Ma se si tratta di sviluppare un'attività di promozione per superare i condizionamenti economici, sociali e culturali che impediscono il pieno dispiegarsi della persona e che portano all'esclusione, allora solo un'integrazione fra le istituzioni pubbliche e gli interventi della comunità possono rispondere a queste esigenze in termini di efficacia e di costi sostenibili. Le politiche del Welfare debbono essere differenziate, perchè differenti sono le condizioni della cittadinanza, in partenza e lungo tutto il corso della vita. Cosè come occorre tenere conto del cambiamento della domanda di prestazioni derivante dal mutamento sociale, come nel caso della popolazione anziana.

Insomma, è stato stracciato il "velo di ignoranza", in base al quale si presupponeva che lo Stato sociale potesse agire con il criterio delle uguali probabilità di rischio di fronte alle grandi incognite della vita: l'accesso all'istruzione e al lavoro, la disoccupazione, la malattia, la vecchiaia in condizioni di disagio. Il nuovo modello sociale che sta emergendo richiede una trasformazione radicale del Welfare.

La Cgil è favorevole a una riorganizzazione dei servizi dello Stato Sociale secondo modelli che prevedano anche esperienze di welfare-mix e, quindi una partecipazione di diversi attori, come, appunto imprese no-profit, cooperative sociali, imprese private profit, accanto al ruolo centrale che deve mantenere il soggetto pubblico, anche sul piano della gestione; e in questa riorganizzazione, è ipotizzabile anche un'utile apertura a regole di mercato regolato. Le condizioni generali da porre, in una tale prospettiva, sono che questa non rappresenti la strada per una decadenza ulteriore della qualità e della qualificazione dei servizi stessi, ma anzi un'opportunità di una loro riqualificazione.

Bisogna quindi vigilare affinchè attraverso la promozione del terzo settore non vengano operate sostituzioni di prestazioni pubbliche che comportino peggioramenti della qualità del servizio e abbattimenti salariali di diritti e garanzie.

Per favorire il raggiungimento di tali obiettivi bisogna soddisfare due esigenze che riteniamo strategiche. Da un lato è necessario una profonda riorganizzazione e sburocratizzazione degli stessi esercizi pubblici esistenti, in base a criteri di efficacia nell'offerta di servizi nel rispetto dei diritti e dei bisogni dei cittadini e delle opportunità di accedervi; di efficienza nel fare i conti con la scarsità delle risorse pubbliche disponibili; puntando quindi alla massima valorizzazione del lavoro pubblico, delle sue professionalità, delle sue motivazioni. Dall'altro è necessario definire un nuovo quadro generale di regole dove, riaffermata la centralità del carattere di bene pubblico dell'insieme dei servizi di welfare, siano limpidi la relazione fra i diversi protagonisti impegnati nell'offerta e nella gestione dei servizi, gli obiettivi che ciascuno si propone, gli obblighi a cui ciascuno deve impegnarsi.

Tale sistema di regole deve essere definito in modo trasparente dal potere politico coinvolgendo le organizzazioni sindacali dei lavoratori, e altre organizzazioni rappresentative dei cittadini; coinvolgendo anche i soggetti gestori interessati, soprattutto nella definizione delle metodologie di intervento e nella programmazione dei servizi. In esso va prevista anche l'apertura di logiche di mercato regolato, che consentano una selezione dei soggetti che offrano servizi o progetti di servizi, non solo sulla base dei costi ma anche e prevalentemente sulla base della qualità delle metodologie, dei risultati, dell'organizzazione dei servizi stessi.

A tal fine la definizione degli standard qualitativi minimi, e dei livelli formativi necessari devono far parte integrante del sistema di regole da definirsi.

A partire da queste considerazioni, la Cgil ritiene che sia necessaria una regolamentazione complessiva del settore no-profit, quale via maestra per una sua crescita, consolidamento, qualificazione. In primo luogo va regolamentato il rapporto di lavoro, anche puntando a contratti nazionali che facciano uscire definitivamente il settore da una condizione di "minorità", e favorendo il consolidamento delle stesse organizzazioni rappresentative delle imprese del settore.

Per questo ritiene che sia necessaria una legislazione generale che delimiti e definisca, con più chiarezza, il settore no-profit e consenta la sua regolamentazione più certa. Questo anche di fronte alle carenze evidenti sia della legislazione nazionale, sia di quelle regionali su tutti i terreni di incrocio tra sviluppo e sostegno del terzo settore e welfare.

La Cgil crede inoltre che sarà necessario che il potere pubblico promuova la costituzione di una rete di servizi a queste imprese (da quelli formativi, a quelli fiscali, di consulenza gestionale ecc.), e che si ponga, contemporaneamente, il problema di controlli di qualità e di vigilanza sui servizi offerti. In definitiva ritiene che la presenza contemporanea di disoccupazione di massa e di grandi bisogni sociali insoddisfatti, rappresenti un tragico paradosso. Lo sviluppo di un'economia sociale fortemente strutturata può rappresentare una parziale risposta ad entrambi gli aspetti del problema, quello di un aumento dell'occupazione e quello della qualità

sociale. Perciò la Cgil ritiene necessario costruire un nuovo quadro generale, dove l'economia sociale sia assunta come un elemento importante di un nuovo modello di organizzazione sociale. Il terreno su cui si può sviluppare una forte economia sociale è molto ampio e può andare dalla ridefinizione dello Stato sociale, al risanamento e alla qualità urbana, ai bisogni ambientali, ai beni culturali e ai bisogni formativi, ecc.

Lo sviluppo dell'economia sociale richiede uno spostamento di risorse dai settori dove l'aumento della produzione è ottenuta prevalentemente con aumenti di produttività, a quelli dove è ottenuta prevalentemente con l'aumento dell'occupazione. Dalla produzione di beni privati, a quella di beni sociali. E in questo contesto che va definito l'istituto del servizio civile per tutti, uomini e donne, ricordato all'associazionismo non orientato al profitto. Esso deve temperare un'attività formativa con il lavoro pratico, con l'indirizzo di impiego prevalente in campo sociale, della prevenzione e dell'ambiente, della pace e della solidarietà nazionale e internazionale. Il servizio deve prevedere, secondo gli indirizzi europei, una piccola remunerazione mensile, essere prestato fra i 18 e i 25 anni, ma deve anche prevedere una quota di accantonamento figurativo previdenziale. In prospettiva, si può pensare che l'anno di servizio potrebbe essere prestato in alternativa, con un uso del tempo pro-quota, anche nell'età matura, magari utilizzando la professionalità acquisita.

E con scelte strategiche di tale portata, tra l'altro, che è possibile rinnovare il Welfare, attraverso una strumentazione che dallo Stato investa la comunità nel suo complesso.

6. Riforma della contribuzione

Il primo passo di una riforma della contribuzione che concorra a una maggiore trasparenza del finanziamento dello Stato sociale, nel quadro di una politica effettiva di tutti i redditi, è rappresentato da un intervento sul costo del lavoro.

Vanno modificati i criteri del prelievo contributivo, che non può più gravare solo sul reddito da lavoro e sulle imprese. In particolare, occorre trasferire le quote contributive dovute per il Servizio sanitario nazionale alla fiscalità generale. La tassa sulla salute va soppressa e finanziata allo stesso titolo. Questa manovra, oltre che assegnare correttamente alla sfera fiscale un gettito fino ad oggi finanziato impropriamente dal mondo del lavoro, comporta un beneficio effettivo dal punto di vista della competitività economica dell'impresa italiana. L'attuale livello della spesa sanitaria può essere garantito attraverso l'istituzione di un'imposta regionale sul valore aggiunto di impresa (Irva), cosè da avvicinare il prelievo al controllo dei cittadini.

Queste misure si collegano all'obiettivo di una fiscalità equa (come più avanti indicato) in grado di finanziare anche le attività di promozione e di risarcimento del Welfare. Sul versante pensionistico, è chiaro che il modello sociale dei tre segmenti di vita e del loro intreccio, propone una modulazione più adeguata, permettendo ad esempio forme miste fra pensione e lavoro. In ogni caso, il nuovo modello derivante dall'accordo del 1995, nel comportare la combinazione fra previdenza pubblica e previdenza integrativa, andrà monitorato, sia in rapporto alla esigenza di coprire meglio le situazioni maggiormente esposte dal punto di vista del disagio, sia per temperare il principio contributivo e assicurativo con la definizione di una quota strutturale del finanziamento che annualmente lo Stato eroga al Fondo pensioni dei lavoratori dipendenti gestito dall'Inps.

In questo contesto va riordinato il trattamento previdenziale delle varie forme di lavoro a tempo determinato, ivi comprese le loro forme più professionalizzate (come il "contratto di progetto" per le prestazioni più qualificate), va considerato il lavoro di cura e di educazione dei figli e vanno presi in conto i periodi di disoccupazione involontaria: in modo di garantire (intanto con una nuova regolamentazione dei contributi figurativi) a quelle fasce di lavoratori che, per diverse ragioni, sono più soggette di altre all'occupazione discontinua, una pensione che non si degradi a un reddito assistenziale di sopravvivenza. Inoltre, i contributi figurativi vanno estesi alla prestazione del Servizio civile.

Combinando la riforma fiscale, la lotta all'evasione fiscale e contributiva e i risparmi di spesa, potrebbero essere disponibili le risorse necessarie per costituire un Fondo generale di solidarietà (anche attraverso un eventuale leggero incremento di alcune aliquote), da utilizzare per una politica di intervento sociale finalizzato non già ad erogazioni di reddito, ma alla fornitura di servizi, da parte delle strutture pubbliche e del terzo settore.

Capitolo VI

Politiche e risorse per lo sviluppo

1. Lo sviluppo sostenibile

La consapevolezza rispetto al consumo irreversibile delle risorse ha fatto con la Conferenza dell'Onu su "Ambiente e sviluppo" un salto di qualità.

Il modello di produzione oggi in atto mostra i suoi due limiti: un utilizzo insufficiente delle risorse di manodopera che causa disoccupazione e l'eccessivo consumo dell'ambiente. Essi non sono risolvibili né con la ricerca di nuovi mercati, né solo con politiche di disinquinamento.

I prezzi di mercato non tengono conto della disponibilità limitata delle risorse naturali e della distruzione dell'ambiente. Tali risorse quindi sono state sistematicamente sovrautilizzate. L'insostenibilità di questo modello di produzione e di consumo è dimostrata dal costo crescente degli interventi di disinquinamento e riparazione del danno, dall'esaurimento e degrado delle risorse naturali, che costituisce un onere che scarichiamo sulle future generazioni, dall'impossibilità di estendere gli attuali modelli produttivi e di consumo ai paesi di tutto il mondo perché ciò richiederebbe risorse dieci volte superiori a quelle disponibili, dalla minaccia all'equilibrio naturale dell'intero pianeta che deriva da dimensione e qualità delle forme di inquinamento. Per questo da una politica diretta a controllare l'inquinamento ed a riparare i danni a valle del processo produttivo si deve passare a una politica volta ad attuare una produzione ecostenibile e a realizzare una riconversione ecologica dell'economia.

È necessario introdurre meccanismi di controllo della crescita e criteri di valutazione su cosa si produce e come si produce, considerando l'ambiente un valore ed un'opportunità, non un vincolo allo sviluppo economico; uno dei fattori su cui fondare un patto intergenerazionale.

Questo significa far interagire questioni economiche e questioni ambientali in una visione intersettoriale e internazionale, attivando una serie di strumenti differenziati. Primo fra tutti il ruolo della ricerca e dell'innovazione tecnologica volto alla produzione di nuove tecnologie integrate che riducano il fabbisogno di risorse, migliorino la produttività naturale dei prodotti, come il maggior rendimento energetico, e ne aumentino la durata, sviluppino la possibilità di reimpiego e riciclaggio, riducano la produzione di rifiuti connessa al processo produttivo. Vanno messe in atto politiche settoriali mirate nei comparti dell'energia, dei trasporti, dell'agricoltura e dell'industria. I programmi di riconversione industriale vanno verificati in rapporto alle esigenze di compatibilità ambientale. Per riconvertire l'economia verso criteri di sviluppo sostenibile occorre inoltre agire con strumenti fiscali ed economici. Alla fiscalità ambientale basata sul principio "chi inquina paga", va affiancata una politica di incentivi fiscali alle produzioni "pulite". È necessario un sistema di contabilità nazionale capace di registrare nella determinazione del Pil anche la dimensione dell'uso di risorse naturali.

Altrettanto rilevanti sono le politiche volte alla difesa e alla fruibilità del patrimonio artistico e naturalistico e quelle mirate alla qualità dei sistemi urbani relativamente al ciclo delle acque, al ciclo dei rifiuti, a trasporti, reti fognarie, qualità dell'aria, riqualificazione del patrimonio abitativo, recupero dei centri storici. Questi sono altresì terreni che offrono possibilità occupazionali legate ai bisogni delle collettività locali e sui quali innestare veri e propri progetti per l'occupazione, in coerenza con le indicazioni del Libro bianco di Delors.

Per la Cgil queste sono ragioni da affermare nella contrattazione a vari livelli e in quella territoriale, per prevenire e governare il conflitto fra lavoro e ambiente, fra lavoratori- produttori e lavoratori-cittadini. Terreno concreto per il sindacato è altresì quello della riconversione produttiva, che va assunto non solo come possibilità di rispondere a situazioni di crisi, ma come occasione di ricerca di nuovi modelli produttivi. Tutto questo va connesso a una politica europea che assicuri normative uniformi in materia ambientale, per evitare pericoli di dumping; per questo nel trattato di Maastricht vanno inserite clausole sociali e ambientali in grado di orientare la competizione delle imprese verso produzioni non inquinanti.

2. La politica dei redditi

Il Protocollo d'intesa tra governo, organizzazioni sindacali confederali, organizzazioni imprenditoriali del luglio '93, è stato discusso e spesso applicato nelle parti che riguardavano la contrattazione sindacale nazionale e di secondo livello, del tutto trascurato, sia nel dibattito politico, sia nella concretezza delle realizzazioni per quanto riguardava le politiche economiche, di sostegno al sistema produttivo, di riqualificazione e indirizzo della spesa pubblica.

La Cgil ritiene che bisogna ripartire dai contenuti, dagli obiettivi, dagli impegni di quell'intesa al fine di rilanciare una politica di sviluppo capace di aggredire i nodi strutturali che pesano sugli squilibri territoriali e settoriali dell'economia italiana, e che rischiano permanentemente di minare la crescita futura, mettendo in discussione sia le speranze di crescita dell'occupazione, sia il mantenimento e il miglioramento del tenore e delle condizioni di vita di gran parte della popolazione.

Per la Cgil due riferimenti di fondo devono ispirare le politiche economiche del paese: a) da un lato il risanamento del debito dello Stato; b) dall'altro il rapporto con l'Unione Europea, con le sue politiche, con le sue scadenze (nel limite del possibile).

Il risanamento dei conti pubblici e il contenimento dell'inflazione non può proseguire a spese della crescita e della spesa pubblica per investimenti o, peggio, aprendo pericoli di recessione vera e propria che aggraverebbe ulteriormente gli elementi di arretratezza, di squilibrio, di debolezza presenti nell'economia del paese. Non c'è dubbio che, in un'economia mondiale sempre più integrata e interdipendente, determinanti saranno le spinte alla crescita o alla stasi delle economie dei paesi più forti. La globalizzazione delle economie e dei mercati, la forza dei capitali finanziari che circolano nel mondo, la realtà e le tendenze di questa fase del capitalismo internazionale, le stesse regole definite dall'Ue non consentono più di far conto sui tradizionali strumenti dell'intervento pubblico, in economia.

Non per questo è cessato ogni ruolo e ogni spazio per politiche pubbliche di indirizzo e sostegno allo sviluppo e alla crescita dell'economia; non per questo si può pensare al puro e libero gioco dei mercati, come unica risorsa a cui affidarsi obbligatoriamente. Sono due le possibili e necessarie politiche pubbliche incisive e più sofisticate che incidano in modo efficace sulle premesse e sulla qualità della formazione e dell'azione degli attori decisivi dell'economia; creando e conformando l'ambiente nel quale lo sviluppo è possibile; sviluppando la formazione necessaria delle risorse umane; creando strutture di ricerca scientifica e tecnologica, e quelle capaci di trasferirne i risultati, adeguate ad essere attori attivi di fronte al rapidissimo mutamento dei mercati e all'evoluzione rapidissima delle tecnologie e delle loro applicazioni; favorendo la costituzione di strumenti finanziari e bancari moderni, in grado di sostenere, anche con capitale di rischio, uno sviluppo solido del tessuto delle imprese e di superare la struttura familistica del capitalismo italiano; valorizzando le risorse del territorio (quelle naturali e quelle umane); favorendo una capacità di maggior internazionalizzazione delle imprese italiane (sia quelle industriali, sia quelle di servizio), non solo favorendone le capacità di esportazione, ma sostenendone la capacità di integrazione di tutti gli aspetti della vita dell'impresa (dalla ricerca, alla rete commerciale, alla proprietà ecc.). Anche a questi fini è importante l'impostazione del Protocollo d'intesa del 23 luglio '93, nel quale sono contenute linee, impegni, obiettivi, che danno concrete possibilità di affrontare in modo nuovo una politica economica pubblica efficace per lo sviluppo.

La Cgil ritiene che alcuni nodi specifici vanno affrontati con decisione per dare il segno di una discontinuità positiva nelle politiche economiche:

- va sperimentata fino in fondo la potenzialità di un coordinamento efficace, non solo di carattere contabile, della qualità, della quantità, della localizzazione della domanda pubblica in tema di beni e servizi, come un formidabile strumento di orientamento e di indirizzo delle attività produttive e dell'economia del paese, anche se l'offerta deve essere, oggi, aperta alla concorrenza di altre imprese europee. Tutti questi terreni vanno a loro volta raccordati agli indirizzi comunitari già delineati nel "Piano Delors", e con la prospettiva di costruzione delle grandi autostrade europee del trasporto di persone e merci, di energia, di suoni immagini e dati;
- vanno implementate le politiche di riequilibrio territoriali, usando pienamente, e in modo coordinato l'insieme dei tasti e degli strumenti oggi a disposizione e applicando le scelte già definite nell'intesa del luglio '93. La Cgil ribadisce che il ministero del Bilancio deve essere la sede centrale di indirizzo, coordinamento, programmazione e vigilanza per massimizzare l'efficacia delle risorse pubbliche ordinarie a vario titolo disponibili. In quest'ambito è possibile e necessario un grande impegno sia in direzione dell'uso dei contratti di programma, sia nella sperimentazione dei patti territoriali, sia nella programmazione degli investimenti infrastrutturali che abbiano come obiettivo prioritario una politica di riequilibrio territoriale delle condizioni di base dell'economia, soprattutto a favore delle Regioni del Mezzogiorno;
- vanno ritenuti ormai come spese di investimento essenziale per lo sviluppo di un tessuto produttivo qualificato di beni e servizi le spese per un moderno ed efficace sistema di istruzione e di formazione, compreso l'avvio concreto di un sistema di formazione permanente per i lavoratori. Analoga considerazione va fatta per le spese di costruzione di una rete di centri di ricerca scientifica e tecnologica qualificati, e delle strutture in grado di assicurare il trasferimento di tecnologie, l'inseminazione dell'informazione e della formazione sull'innovazione tecnologica ecc.;

- la privatizzazione del patrimonio industriale e bancario controllato dallo Stato o dagli enti locali è una scelta in generale ineludibile nei prossimi anni. Tanto più dopo la nuova legge bancaria, la scadenza delle privatizzazioni può essere una occasione importante per incidere sulla struttura industriale del paese, sui suoi livelli di internazionalizzazione, sulla formazione di una struttura di capitalismo industriale meno familistico e più moderno, sulla formazione di una platea più vasta e articolata di protagonisti industriali e finanziari di primo piano, rispetto a quella prodotta dai primi cinquant'anni di vita economica del paese dopo la caduta del fascismo. Può essere anche l'occasione di superamento delle degenerazioni clientelari e di corruzione che spesso si sono inserite nelle pieghe di questo importante patrimonio di attività, sia per i rapporti non sempre trasparenti tra potere politico e direzione delle imprese, sia per le caratteristiche di monopolio che molte di esse hanno mantenuto, anche dopo la trasformazione in spa.

3. Politica industriale per l'occupazione

La Cgil ritiene che l'individuazione delle priorità nella politica industriale deve seguire la strada dell'Europa comunitaria, favorendo la costruzione di un'Unione politica confederata della grande Europa. Tali priorità per la Cgil riguardano intanto i temi della formazione, ricerca, innovazione tecnologica, rete infrastrutturale efficiente e diffusa. Le principali sono:

- coordinamento dei programmi di formazione superiore, con standard comunitari;
- riorganizzazione di risorse pubbliche e incentivi per ricerca e innovazione, privilegiando progetti pubblici e privati coordinati in ambito comunitario, o frutto di intese pattuite tra imprese o associazioni impegnate nel mercato comunitario;
- costruzione delle autostrade europee dei trasporti, delle telecomunicazioni, della energia, secondo i programmi comunitari delineati nel Piano Delors;
- istituzione di autorità dotate di poteri autonomi e vincolanti, nel coordinamento e standardizzazione della domanda pubblica nazionale e territoriale, in settori quali l'informatizzazione delle strutture pubbliche, i trasporti collettivi, i farmaci e il materiale sanitario.

La Cgil, inoltre, ritiene necessario:

- la riforma della legge quadro sulla formazione professionale e la definizione di un progetto pluriennale di formazione permanente;
- la ridefinizione degli standard tecnici e organizzativi per la realizzazione di grandi progetti integrati nei settori del risanamento ambientale e delle infrastrutture; conferenze e contratti di programma devono introdurre vincoli tecnici, ambientali, di sicurezza del lavoro, di tempi di realizzazione, per consentire una programmazione trasparente dei costi e delle ricadute occupazionali degli investimenti;
- la salvaguardia del patrimonio di autonomia produttiva, di ricerca, tecnologica, decisionale nella privatizzazione delle imprese controllate dallo Stato.

La Cgil ritiene, insomma, che una politica industriale per l'occupazione non può affidarsi alla pura logica del mercato e della competitività, ma richiede interventi e indirizzi pubblici che assumano l'obiettivo occupazionale nelle scelte, insieme a quello della riqualificazione dell'apparato produttivo e tecnico.

4. La rinascita del Mezzogiorno: una grande risorsa per lo sviluppo e per la democrazia

Anche per il Mezzogiorno la prospettiva federalista è una condizione essenziale per la formazione e la selezione di nuovi gruppi dirigenti, di nuove istituzioni e amministrazioni che diventino punto di riferimento, per uno sviluppo fondato sulla valorizzazione delle forze vive locali, che dia uno sbocco credibile alla volontà di riscatto e di autogoverno, che prosciughi in modo efficace le acque dove si sono diffuse e radicate da lungo tempo le organizzazioni criminali controllando parte della politica dell'economia, del territorio.

Importanti segnali di novità si sono avuti già a partire dalle elezioni dirette dei sindaci. La Cgil ritiene, insieme, che l'unità e la coesione del paese sono ancor oggi fortemente insidiate dai grandi divari esistenti, tra Nord e Sud, nel livello di sviluppo, in quello dell'occupazione, nella qualità delle infrastrutture, dei servizi, spesso delle stesse strutture produttive.

Sono note le critiche svolte negli anni scorsi da parte del sindacato confederale e della Cgil alle politiche di intervento straordinario nel Mezzogiorno. Negli ultimi anni poi esso si era risolto soprattutto in investimenti in

grandi opere pubbliche, in incentivi a pioggia alle imprese, senza che questo fosse inquadrato in progetti più generali di sviluppo, o che emergessero vincoli e impegni reali per la crescita dell'occupazione. Ma il superamento dell'intervento straordinario, che è stata una scelta giusta, non ha portato a decidere su interventi ordinari adeguati, efficaci, trasparenti - come imposto dalle stesse direttive comunitarie anche per l'utilizzo dei fondi comunitari - se non in modo lentissimo e in termini estremamente limitati. La situazione è stata ulteriormente aggravata dalle politiche di taglio della spesa pubblica che si perseguono da alcuni anni al fine del necessario risanamento del deficit del bilancio dello stato, e che hanno fortemente pesato soprattutto sugli investimenti, con conseguenze più gravi nel Mezzogiorno, nonostante che gli stessi indirizzi della Comunità suggerivano di evitare i tagli nelle zone arretrate.

Il Mezzogiorno, sia in termini di crescita del reddito che dell'occupazione, ha cosè potuto usufruire molto meno del resto del paese della stessa forte ripresa della produzione, trainata negli anni scorsi dalle esportazioni, la quale, se non ha certo risolto i problemi della occupazione in tutto il resto del paese, ha creato tensioni sul mercato del lavoro in alcune regioni del centro e nord-est, mentre ben poco è cambiato nella condizione del Mezzogiorno.

E a partire da questa situazione, da una condizione sempre più intollerabile, di parti consistenti del territorio meridionale, nel quale centinaia di migliaia di giovani rischiano di perdere anche la speranza di trovare un lavoro dignitoso, che si rischiano di aprire fenomeni di degrado sociale e civile molto gravi. Da un lato la criminalità organizzata, dopo gli importanti successi ottenuti nella repressione da parte della magistratura e delle forze dell'ordine, la quale rischia una nuova crescita anche di credibilità, sia per il clima politico diverso, e la caduta della tensione e della mobilitazione civile e dell'opinione pubblica che ha registrato negli ultimi anni, dopo le elezioni del '94, sia perchè si presenta come un'alternativa di vita possibile di fronte al vuoto di speranze e di lavoro per una parte della popolazione.

D'altro lato un'espansione del lavoro precario, del lavoro nero e illegale, visti come uniche alternative possibili all'esclusione sociale da strati consistenti di giovani e meno giovani.

E in questo clima che si inseriscono strategie diverse da parte del padronato e delle sue organizzazioni. In primo luogo stupisce il gruppo dirigente uscente della Confindustria che ha aperto un'offensiva senza precedenti con lo scopo di far pesare sul salario reale e contrattuale dei lavoratori meridionali nuovi assunti, tutto il peso della fine dell'intervento straordinario e dei differenziali esistenti in termini di condizioni generali nel territorio.

Una parte di interlocutori imprenditoriali, al contrario, consapevole della debolezza e della miopia di una strategia che tenda a mantenere le imprese in una condizione di sottosviluppo, di bassa produttività, di confronto protetto col mercato, hanno accettato una linea, difficile anche per il sindacato, di fuoriuscita graduale ma contrattata dal lavoro nero, illegale e sottopagato, di una parte delle imprese del Mezzogiorno, al fine di farle rientrare nella normalità di regole sindacali, di mercato, di efficienza.

Infine una parte degli industriali e delle associazioni del nord- est del paese, a fronte del boom produttivo hanno proposto una strategia di decentramento di produzioni e di imprese verso il Mezzogiorno, accompagnate da flussi di immigrazione temporanea, soprattutto qualificata, nelle zone di maggior concentrazione delle proprie imprese, concordando interventi adeguati anche con le Regioni, gli Enti Locali interessati, oltre che con lo stesso governo.

Queste diverse proposte dimostrano tutte una diffusa presa di coscienza, anche da parte del mondo imprenditoriale, della assoluta necessità di un proprio impegno diretto, di carattere nuovo, nei confronti del Mezzogiorno.

Ma la Cgil ribadisce che il costo del lavoro e i salari nel Sud sono sempre stati più bassi che nel resto del paese, e, tuttavia, questo non ha mai significato di per se un reale incentivo a uno sviluppo di un sistema di imprese solido e auto propulsivo, nè un incentivo a una crescita della occupazione.

In particolare appare assolutamente strumentale la richiesta di concordare una deroga ai contratti nazionali, per le nuove imprese o per l'ampliamento di quelle esistenti, proposta che tende in realtà a destrutturare in tutto il paese il sistema esistente di relazioni sindacali, che ha nei contratti nazionali di categoria uno dei suoi pilastri fondamentali.

Pur tuttavia la Cgil e i sindacati confederali non si sono mai sottratti, di fronte a casi concreti e a proposte specifiche di nuovi investimenti per nuova occupazione, a verificare le possibilità di concordare itinerari che favorissero nuove flessibilità del lavoro e dello stesso costo del lavoro.

Ma ben altri sono i problemi da affrontare e le questioni da risolvere perchè si creino condizioni favorevoli allo sviluppo delle imprese e dell'occupazione nel Mezzogiorno: occorre dotarlo di moderne infrastrutture di base per sistemi di comunicazione di merci, persone messaggi; di un sistema di formazione, scolastica e professionale, moderno e diffuso; di un'amministrazione pubblica efficiente e trasparente, capaci di diventare punti di riferimento e strumenti efficaci per la programmazione del territorio, per la crescita civile e il miglioramento della

qualità della vita delle popolazioni; di una rete di banche e di strumenti di intermediazione finanziaria sani e moderni, capaci di indirizzare e favorire lo sviluppo di imprese; di nuclei di ricerca scientifica e tecnologica capaci di radicarsi nelle specificità del territorio, guardando al mondo come livello culturale, di comunicazione, di aggiornamento, di competenze; ecc. Tutte questioni centrali per lo sviluppo moderno dell'insieme del paese. Ma è proprio a partire da queste considerazioni che la Cgil ritiene che il governo sia interlocutore necessario di un'intesa che affronti in termini efficaci e nuovi la questione meridionale, mentre non è sufficiente una interlocuzione tra le parti sociali.

D'altra parte la Cgil ritiene che il punto di partenza preciso sono gli impegni contenuti nell'accordo del 23 luglio 1993, tuttora in larga parte inattuati salvo quelli che comportavano una precisa responsabilità delle organizzazioni sindacali, per una moderazione salariale, al fine di favorire una concreta lotta all'inflazione e un'efficace opera di risanamento dei conti pubblici.

Lo sviluppo del Mezzogiorno d'Italia, il suo risanamento al fine di renderlo protagonista del proprio futuro è, quindi, una partita decisiva per l'insieme del paese, ed è un terreno di verifica per lo stesso concreto progetto di Unione europea che si vuole costruire.

Intorno a questo tema si definisce da un lato il rapporto tra regioni avanzate e regioni arretrate nell'Europa di domani; dall'altro l'impegno concreto dell'Ue per una strategia di sviluppo e di cooperazione con i paesi terzi del Mediterraneo del quale il Mezzogiorno d'Italia, per ragioni storico-culturali e geopolitiche attuali, può diventare un interlocutore attivo importante.

I prossimi anni dovranno vedere, infatti un riequilibrio tra gli impegni politici, finanziari, di investimento, di cooperazione da parte dell'Ue nei confronti dei paesi ex-comunisti dell'Europa centro-orientale con gli impegni da assumere nei confronti dei paesi terzi mediterranei, cosè come si è cominciato a definire nella Conferenza di Barcellona.

Una parte delle prospettive di sviluppo del Mezzogiorno dipendono anche dalle scelte strategiche che si faranno in questa direzione.

5. Trasformare la ricchezza improduttiva in investimenti

Non vi può essere risanamento del bilancio pubblico senza una politica di sviluppo e senza che le politiche di contenimento della spesa e di equità fiscale siano esplicitamente finalizzate a questo obiettivo. Riduzione dell'inflazione, svalutazione e riduzione dei tassi di interesse non possono essere elementi sufficienti a rilanciare crescita e occupazione. Il proseguimento dell'azione di risanamento del bilancio deve assumere esplicitamente la ricostruzione produttiva e sociale del paese come elemento inscindibile dalle politiche di stabilizzazione finanziaria.

La creazione di nuove opportunità di lavoro esige che si affronti esplicitamente la specificità della crisi italiana: un risparmio e una ricchezza consistenti e immobilizzati nel debito pubblico; l'enorme ritardo tecnologico, in infrastrutture produttive e in infrastrutture sociali; la necessità di promuovere innovazione, ricerca e formazione. I vincoli interni ed internazionali non consentono più un'espansione generalizzata della domanda mediante l'incremento dei consumi. Per questo diventa indispensabile predisporre un progetto che si fondi su una rilevante espansione del capitale materiale e immateriale del paese mediante un processo di attivazione di investimenti pubblici e privati. Le risorse sono reperibili senza ricorrere all'aumento della pressione fiscale, bensì incentivando la trasformazione dell'immobilizzazione finanziaria e improduttiva del risparmio in investimenti. Strumenti finanziari, fiscali e di regolazione pubblica devono convergere al fine di operare un grande riorientamento delle risorse.

Ancora, ai fini di una razionalizzazione della spesa pubblica, andrebbe finalmente adottata una politica diretta alla eliminazione delle strutture duplicate e alla proliferazione dei centri di spesa non essenziali, accompagnata da una standardizzazione della domanda pubblica, utile per diminuire i costi di acquisizione dei servizi e della strumentazione da parte della pubblica amministrazione, e per utilizzare la domanda pubblica come strumento di sollecitazione della qualificazione tecnologica del sistema imprenditoriale italiano.

6. La riduzione del debito pubblico

Occorre affrancare la nostra economia da quello che è diventato uno dei più grandi limiti alla crescita: un peso degli interessi sul debito pubblico che condiziona tutte le politiche economiche, sociali e di bilancio. La riduzione degli interessi e del debito diventa quindi questione centrale. Va rifiutata ogni ipotesi di ripudio o di consolidamento, in quanto minerebbe ogni credibilità dell'azione pubblica.

Bisogna favorire, anche per via fiscale, la trasformazione del debito pubblico in risparmio che alimenti investimenti produttivi o in partecipazione al capitale di rischio. Diversificare l'imposizione fiscale; allungare le scadenze; determinare differenziali di rendimento adeguati; rilanciare un prestito di solidarietà nazionale che, in luogo di generici titoli pubblici a copertura del debito, offra titoli con rendimenti certi, di lungo periodo, agevolati

fiscalmente e destinati a finanziare, sia a livello centrale che periferico, un Fondo per lo sviluppo e l'occupazione; definire un processo di conversione volontaria del debito in partecipazione al patrimonio pubblico da rendere produttivo, decentrandone la gestione, valorizzandone l'utilizzo, o alienandolo, a partire dal patrimonio residenziale delle pubbliche amministrazioni: possono essere tutti strumenti decisivi nell'accelerare il processo di risanamento del debito pubblico.

7. Un fisco equo

Essenziale, per una profonda trasformazione dello Stato sociale, è il riordinamento del sistema fiscale e contributivo che, già di per sé, costituisce un mezzo per raggiungere una maggiore equità sociale. Ognuno dei tre "segmenti di vita" - di cui si è detto - non può più essere ormai confinato in periodi distinti; ciò comporta anche la rimodulazione dei trattamenti fiscali coerenti con un tale impianto.

Occorre in primo luogo una riforma che rilegittimi il prelievo fiscale in quanto lo si rende più equo, più decentrato e più connesso alla qualità ai servizi pubblici. Il processo di costruzione di un federalismo solidale e cooperativo si deve saldare alla esigenza di tassare di più la ricchezza e meno il lavoro e la produzione, spostando il carico sulla ricchezza e sui patrimoni inutilizzati e sull'evasione. La tassazione delle rendite finanziarie e dei patrimoni finanziari va quindi modificata, allargando in tal modo la base imponibile a favore di una riduzione delle aliquote e delle imposte sul lavoro e sulla produzione.

Criteri essenziali per la riforma fiscale sono: il rafforzamento del criterio della progressività sostanziale; l'ampliamento e l'unificazione della base imponibile; la lotta all'evasione e il decentramento fiscale; l'attuazione della riforma dell'amministrazione centrale e periferica.

Si può pensare a una semplificazione del sistema delle imposte, con un'unica dichiarazione per imposte e contributi, cancellando quelle gravanti sugli stessi cespiti, e eliminando il coacervo di imposte locali. Il gettito di queste ultime può essere coperto in parte dall'Irva e in parte dall'introduzione di una tassa ecologica e da una tassa sul consumo dell'energia - sempre a livello comunale - utili anche ai fini della finalizzazione di risorse al recupero ambientale e alla conversione industriale.

Va quindi ridotto il prelievo sul reddito da lavoro definendo un sistema di aliquote fiscali e contributive più basse, ma eliminando tutte le forme di restringimento e di elusione della base imponibile, legali e illegali. Per i contributi, a fronte di prestazioni generali come la sanità, va istituita un'imposta regionale sul valore aggiunto d'impresa che sostituisca i contributi sanitari sulle imprese, sui lavoratori e pensionati e la tassa sulla salute. Questo consente, fra l'altro, di creare un rapporto trasparente fra il momento della spesa, che è regionale, e il momento del prelievo.

La Cgil sostiene la modifica complessiva della tassazione sulla ricchezza e sul patrimonio, per eliminare il privilegio insostenibile di cui gode oggi la ricchezza finanziaria rispetto ai patrimoni costituiti da immobili anche di prima abitazione, e rispetto agli stessi patrimoni produttivi delle imprese. Ciò senza introdurre altre forme di tassazione specifica, ma riunificando quelle esistenti in un'unica imposta patrimoniale a bassa aliquota che gravi su tutta la ricchezza personale, comprese tutte le attività finanziarie, definendo una fascia di valore patrimoniale complessivo esente da qualsiasi imposta. In tal modo si alleggerirebbe il prelievo sulla casa di abitazione e sul patrimonio produttivo delle imprese, e si incentiverebbe il piccolo risparmio.

Va attuata una drastica revisione delle modalità di interventi sulla famiglia, rifiutando interventi generici - come le attuali detrazioni - o regressivi e iniqui come il quoziente familiare, ma riformando l'assegno per nucleo familiare, trasformandolo in un assegno di sostegno ai redditi e al lavoro di cura, correlandolo al reddito e alla composizione della famiglia.

Andrebbe rivisto anche il sistema delle defiscalizzazioni nel senso di una sua semplificazione e della sua riconduzione ad alcune politiche chiare e finalizzate, come ad esempio la defiscalizzazione completa delle attività del terzo settore, utile per stimolare la crescita di un mercato sociale, e degli investimenti nel campo della ricerca, dello sviluppo tecnologico e della formazione da parte delle imprese. Rivedendo anche il sistema delle aliquote fiscali in senso più favorevole, occorrerebbe poi introdurre una legislazione sull'evasione fiscale molto più rigorosa e penetrante, attrezzando anche l'amministrazione finanziaria centrale e le autonomie locali in direzione di una gestione efficiente del sistema di prelievo e rendendo definitivamente operativi i controlli incrociati.

Capitolo VII

Riforma istituzionale, società civile e pubblica amministrazione

1. Il federalismo democratico e solidale

La funzione e l'identità dello Stato nazionale sono oggi messi in discussione da un duplice movimento. Da un lato, verso la sovranazionalità, indotta dai processi di integrazione su scala internazionale. Dall'altro, verso il localismo, verso la scomposizione delle vecchie entità statuali.

Per la Cgil la crisi dello Stato nazionale è componibile affrontando con le opportune riforme istituzionali e in un nuovo assetto democratico i problemi importanti che sono alla base delle due tendenze, anche per combatterne le possibili spinte disgregatrici. Lo stesso processo d'integrazione europea ha del resto già mutato profondamente il rapporto tra Stato e Regioni. E tutto ciò è destinato a rivoluzionare schemi, capacità d'azione, standard di efficienza tradizionali delle burocrazie centrali e locali.

Per la Cgil il cuore della riforma dello Stato è nella costruzione di un federalismo democratico e cooperativo, fondato su un radicale decentramento fiscale e amministrativo, sulla secca riduzione delle competenze delle burocrazie centrali, su nuovi poteri legislativi delle assemblee regionali, sulla valorizzazione di nuove forme di governo del territorio e dei grandi servizi collettivi, sullo sviluppo più ampio possibile delle forme di autogoverno, sull'amplificazione del principio di sussidiarietà, privilegiando ovunque sia possibile i livelli istituzionali più vicini ai cittadini. Il federalismo cooperativo consiste inoltre in un nuovo patto di solidarietà tra le aree forti e quelle deboli del paese, per garantire con politiche di perequazione nella distribuzione delle risorse l'effettività dei fondamentali diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale e il rafforzamento della coesione sociale.

E inoltre necessaria una profonda riforma dell'attuale sistema parlamentare, con la trasformazione del Senato in una Camera delle Regioni, la quale abbia una competenza legislativa su tutte le materie di interesse regionale, cosè da assicurare un efficace coordinamento tra legislazione nazionale e poteri regionali, mentre alla prima Camera spettano in modo esclusivo gli atti politici fondamentali a partire dal voto di fiducia al governo.

Il criterio fondamentale è la definizione di un sistema equilibrato dei poteri, che impedisca la concentrazione del potere decisionale in un solo punto, e che valorizzi al contrario il pluralismo istituzionale e il ruolo degli organi di garanzia e di controllo. In particolare, resta decisiva la funzione del Parlamento come organo della sovranità democratica al quale competono le fondamentali scelte di indirizzo politico. Il rafforzamento dell'esecutivo va quindi perseguito senza nessuno stravolgimento dell'equilibrio costituzionale, e vanno perciò contrastate le semplificazioni autoritarie e plebiscitarie che riducono il processo democratico all'investitura popolare del leader. Le riforme costituzionali devono essere il frutto di una larga convergenza nel Parlamento e nel paese, e occorre per questo confermare le procedure di revisione che la stessa Costituzione prevede: appare anzi opportuno alzare il quorum necessario per le leggi di revisione costituzionale, considerando che con la legge elettorale maggioritaria si possono determinare distorsioni anche rilevanti tra maggioranza parlamentare e maggioranza reale. Non si tratta però di riscrivere la Costituzione, che resta del tutto valida nei suoi fondamenti generali, e non è pertanto accettabile l'ipotesi di convocazione di una nuova Assemblea costituente.

2. La riforma della pubblica amministrazione nella prospettiva federalista

Alla radice della nostra crisi democratica c'è anche la difficoltà di ritrovare negli atti del sistema amministrativo un tessuto vivente di diritti, nel quale le cittadine e i cittadini possano vedere soddisfatti i propri bisogni fondamentali, secondo regole di trasparenza, di eguaglianza e/o pari opportunità, di efficienza. La riforma dello Stato non può quindi ridursi al solo problema della forma di governo ma comporta un processo assai ampio di riorganizzazione di tutta la macchina amministrativa ai diversi livelli, affrontando i nodi del modello di funzionamento e di organizzazione degli apparati pubblici, il loro rapporto con le domande sociali, le conseguenze che possono derivare dalla riforma federalista nella concezione e nei poteri dello Stato. La riforma dell' amministrazione è, dunque, coesenziale alla riforma delle istituzioni, anche perchè dalla sua attività esecutiva dipendono la qualità, l'efficacia e l'universalismo dei servizi del Welfare.

Il modello amministrativo che si è storicamente affermato in Italia è quello "ministeriale", secondo cui tutta l'amministrazione pubblica è inglobata da un dicastero, della cui attività risponde il politico responsabile al Parlamento. Questo modello, gerarchico e accentrato, è intrinsecamente destinato a dare risposte uguali a realtà e esigenze assai diverse tra loro; o a concepire la propria attività come espressione di un potere, piuttosto che come offerta di un servizio dovuto alle cittadine e ai cittadini. Il modello "ministeriale", pertanto, scoraggia la partecipazione degli utenti alla funzione amministrativa, ne accentua il profilo autoritario e ostacola l'affermarsi di

una autentica cultura civile dell'amministrazione, intesa come cultura di partecipazione, che è anche assunzione di responsabilità nell'esercizio dei pubblici poteri.

L'egemonia del modello amministrativo ministeriale non ha, d'altra parte, impedito la proliferazione di enti pubblici con compiti crescenti di amministrazione attiva. Ciò non ha però sostanzialmente messo in discussione la riconduzione allo Stato centrale, anche attraverso i poteri di vigilanza e di scioglimento degli organi degli enti, di tutta l'amministrazione pubblica.

Per questo, e coerentemente con un nuovo assetto statale di tipo federalista, è indispensabile superare la vecchia organizzazione ministeriale, sostituendola con un sistema di strutture centrali altamente qualificate, con compiti di formulazione, sperimentazione e controllo delle politiche pubbliche, e con un sistema "aziendale" per tutti i compiti di amministrazione attiva (agenzie, dipartimenti, aziende).

A un centro cosè concepito deve far riscontro un'organizzazione amministrativa che trova nella Regione la sua dimensione ordinaria e che, tuttavia, attua anche a tale livello il principio di separazione tra amministrazione e politica (avviato con il decreto legislativo n. 29/93 e con la legge n. 142/90 sulle autonomie locali), con la creazione di agenzie regionali per i servizi pubblici a carattere locale.

La crisi dell'amministrazione italiana è crisi di imparzialità, efficienza e autorevolezza, perciò la questione dell'indipendenza dal potere politico diventa decisiva anche per l'amministrazione locale. Per la Cgil, tuttavia, l'autonomia della sfera amministrativa da quella politica non può risolversi in una separazione che, paradossalmente, potrebbe rovesciarsi in un inaccettabile primato della prima sulla seconda. Anche per questo motivo diventa cruciale una riforma radicale della dirigenza, che parta dalla formazione, selezione, nomina dei dirigenti generali al fine di creare una continuità nell'operare della amministrazione - indipendentemente dalla direzione politica - creando una sorta di "contropotere amministrativo" alle incursioni del potere politico. Nello stesso tempo, occorre affermare la cultura della responsabilità, la logica del lavoro per obiettivi e non per procedure. Questo non significa assumere astrattamente parametri efficientisti mutuati dal mercato. Deve significare, però, maggior potere da parte dei dirigenti e, insieme, la necessità che rispondano pienamente dei risultati conseguiti.

In questa logica, si afferma pienamente anche l'esigenza della contrattazione sindacale che, secondo la Cgil, deve essere una strada centrale per consentire una maggior partecipazione e coinvolgimento dei lavoratori nella definizione dell'organizzazione del lavoro e nella valorizzazione del lavoro, al fine di rendere più credibile l'obiettivo di una maggiore efficacia ed efficienza dei servizi pubblici. Per queste ragioni, inoltre, per quanto concerne le modalità di azione delle pubbliche amministrazioni, va affermato il principio generale che esse devono operare di regola sulla base del diritto privato, salvo le attività in cui sono in gioco i diritti delle cittadine e dei cittadini. A tale fine, ogni iniziativa legislativa deve essere sottoposta a una valutazione preventiva di "impatto amministrativo", che ne verifichi l'utilità e la necessità. Per questo, infine, è indispensabile una profonda modificazione delle norme che regolano il bilancio dello Stato, che preveda l'autonomia finanziaria, nell'ambito di una disciplina contabile stabilita per legge, delle diverse unità organizzative in cui si articola la pubblica amministrazione.

La Cgil è convinta in sostanza che la pubblica amministrazione abbia bisogno di un forte recupero di efficienza e di efficacia. Non solo per garantire la competitività delle nostre produzioni, ma soprattutto per uscire dal degrado della nostra organizzazione sociale, con cui imprese e mondo del lavoro si scontrano ogni giorno. Ciò richiede anche una scelta e un impegno forti del sindacato confederale per contrapporre alla cultura del garantismo, del livellamento e della mediocrità, una politica che riconosca la capacità creativa e la professionalità delle lavoratrici e dei lavoratori. Una politica, in definitiva, per cui i benefici attesi dalle lavoratrici e dai lavoratori - economici, normativi, di condizione - trovano soddisfazione nei processi di cambiamento del lavoro. In questo senso la riforma dell'amministrazione ripropone la centralità di un suo strumento determinante: ovvero la valorizzazione del lavoro pubblico.

Negli scorsi anni la Cgil si è battuta con vigore per spezzare il patto perverso su cui si reggeva la gestione del personale pubblico: lo scambio tra bassi livelli retributivi e prestazioni scadenti. Uno scambio caratterizzato dal primato della legge e dalla marginalità della contrattazione collettiva. La natura consociativa dei meccanismi di formazione delle decisioni amministrative ha trovato qui il suo terreno di coltura e qui ha coinvolto il ruolo del sindacato, incrinandone il rapporto di fiducia con le lavoratrici e i lavoratori. Questi processi che hanno minato l'autonomia del sindacato e una prospettiva riformatrice del sistema pubblico, possono essere realmente interrotti a condizione che la risposta già delineata dal sindacato confederale, e in primo luogo dalla Cgil, si faccia più netta e determinata. Di questa risposta l'integrale contrattualizzazione del rapporto d'impiego costituisce, non l'unico, ma un basilare pilastro.

Anche per questo occorre riprendere con decisione la strada alternativa scelta dalla Cgil: quella della privatizzazione del rapporto d'impiego, per affermare la certezza e l'agibilità completa dalla contrattazione, nazionale e decentrata. E per affermare, insieme, gli obiettivi dell'autodeterminazione del lavoro pubblico, della

partecipazione e del controllo sociale sull'organizzazione dei servizi, quali aspetti cruciali di una pubblica amministrazione rinnovata e moderna.

Per dare concreta attuazione a questo disegno di cambiamento degli apparati amministrativi è per noi dirimente la sua articolazione nei seguenti progetti strategici:

- razionalizzazione dei centri di spesa, su scala nazionale e regionale;
- realizzazione di una rete unitaria informatica;
- formazione e riqualificazione permanente di dirigenti e dipendenti;
- individuazione di inediti indicatori per rilevare esigenze e grado di soddisfazione degli utenti per il servizio reso valorizzando effettive forme di controllo sociale;
- assunzione di un criterio di competizione effettiva all'interno del settore pubblico;
- definizione di un piano degli interventi per qualificare le funzioni di controllo, programmazione e verifica del pubblico, sperimentando modelli di gestione dei servizi, a partire da quelli previsti dalla legge n.142/90.

Quella che si vuole costruire, in ultima analisi, è una pubblica amministrazione non vessatoria e nemica degli interessi corporativi, piccoli o grandi che siano. Quella che si vuole costruire è una pubblica amministrazione che funziona bene, perchè autonoma dal potere politico, non burocratizzata, trasparente nel riconoscimento dei diritti sindacali e dei bisogni delle cittadine e dei cittadini.

3. Il ruolo di rappresentanza del sindacato

La Cgil ritiene che vada posto all'ordine del giorno delle riforme istituzionali anche il tema del ruolo di rappresentanza del sindacato, al fine di creare basi solide alla contrattazione e certezze democratiche nel rapporto tra sindacati e lavoratori.

Spetta alle organizzazioni sindacali, in primo luogo, darsi e proporre regole nuove su questo terreno, perchè solo in questo modo sarà possibile legittimare la funzione solidale del sindacalismo confederale nella contrattazione collettiva e definire in modo trasparente le regole che dovranno ispirare e delimitare i suoi rapporti con le istituzioni nazionali e territoriali dello Stato. In questo contesto il riconoscimento già esistente del valore erga omnes degli accordi integrativi aziendali deve trovare una generalizzazione legislativa per quanto riguarda l'efficacia erga omnes dei contratti nazionali. Contrastando la pratica del "lobbismo" o della concertazione occulta, occorre quindi distinguere ruoli e responsabilità, definire la separazione fra la funzione rappresentativa e contrattuale del sindacato e altre funzioni, con questa incompatibili. L'autonomia culturale e politica del sindacato, in definitiva, trova il suo fondamento insostituibile in una democrazia pluralista e in precise regole di rappresentanza.

Il concetto di "sindacati maggiormente rappresentativi", presupposto della rappresentanza effettiva del lavoro dipendente da parte delle tre grandi confederazioni nazionali, ha retto l'evoluzione della contrattazione e del rapporto democratico con i lavoratori per molti anni, tanto da conferire alla contrattazione collettiva confederale una validità di carattere generale. Naturalmente questo, in Italia, non ha mai significato per Cgil, Cisl, Uil porsi come sindacato unico e nemmeno escludere, a priori, la partecipazione alla contrattazione di altre organizzazioni sindacali. Nè mai, in Italia, ci si è fatti suggestionare da esperienze di altri paesi, dove si è praticato, spesso con conseguenze rovinose, la strada dei contratti per i soli iscritti al sindacato. Oggi, questo sistema e questi presupposti vengono messi in discussione da molti versanti, non ultimo dai risultati dei referendum del 1995.

Non c'è dubbio che alla base dell'attacco che - spesso con motivazioni opposte - tende a mettere in discussione la reale rappresentatività del sindacato confederale, stanno per un verso la grande articolazione sociale e persino giuridica dei lavori e dei rapporti di lavoro, e una difficoltà vera del sindacato a rappresentare le parti più deboli e quelle più forti dei lavoratori dipendenti e a definire una strategia realmente unificante. Ma c'è anche la scarsa convinzione con la quale è stato definito e praticato in modo costante, periodico e generalizzato un metodo trasparente e di massa per la verifica della rappresentatività, sia nell'iscrizione al sindacato, sia nella elezione dei rappresentanti sindacali nei luoghi di lavoro, sia nella definizione di piattaforme e accordi sindacali. La Cgil ritiene che sarebbe un grave errore se non si imboccasse in modo irreversibile la nuova strada, che sarebbe una miopia politica grave non cogliere con serietà quanto è cambiato nella società e fra i lavoratori, e quanto è necessario darsi nuove regole trasparenti che evitino ogni sospetto che la rappresentatività è data solo come eredità del passato.

La Cgil è convinta che sia sempre più necessaria una normativa-quadro, pur evitando di esautorare la contrattazione diretta con le controparti private o pubbliche, imprenditoriali o istituzionali. Per queste ragioni, ma

anche perchè le organizzazioni sindacali svolgono, nella loro autonomia, funzioni di rilievo istituzionale, in quanto partecipi di una politica di concertazione, diviene indispensabile assicurare per via legislativa le regole della democrazia sindacale, a garanzia del diritto di tutti i lavoratori di poter scegliere liberamente, con procedure certe, i loro rappresentanti nei luoghi di lavoro.

E giunto il momento anche di una riflessione sulle norme costituzionali (articoli 39 e 46), che regolano l'attività sindacale e la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende. Alla luce dell'evoluzione che ha avuto l'esperienza sindacale in Italia, queste norme costituzionali vanno da un lato aggiornate, e dall'altro rese effettive e vincolanti con una coerente legislazione in materia.

Le recenti discussioni apertesi sulla necessità di riforme istituzionali non possono non avere effetti sullo stato giuridico dell'organizzazione sindacale disposto dall'art. 39 della Costituzione, e vanno assunte nella loro ispirazione di fondo, di fornire cioè la legittimazione all'operato dell'organizzazione sindacale e di garantire conseguentemente efficacia generale ai contratti collettivi da esse firmati.

Pertanto, nella fase di costituente dell'unità sindacale, una riflessione apposita va dedicata all'attuazione aggiornata dell'art. 39 della Costituzione, integrata con specifici parametri di misurazione della rappresentanza delle diverse organizzazioni sindacali, e come prerequisito per l'estensione dell'efficacia generale dei contratti collettivi. Vanno in questa direzione - e la Cgil si impegna a praticarle - tutte le forme di verifica elettiva della partecipazione sindacale ad organismi elettivi in qualche misura deputati a controllare/gestire sezioni o istituti normati dai ccnl, quali Enti bilaterali o altri organismi di gestione (ad es. i Consigli di sorveglianza di fondi complementari di natura previdenziale-assistenziale), in modo da rendere l'attività di questi organismi e l'adesione dei lavoratori ad essi un atto di assoluta trasparenza e efficacia pratica.

L'obiettivo è la definizione di un quadro certo di regole e di procedure attraverso le quali si realizza il potere contrattuale delle organizzazioni sindacali, con effetti di valore universale ed è, in secondo luogo, la promozione di nuove forme di partecipazione e di democrazia a livello d'impresa, definendo in questa direzione un quadro di diritti e di istituti, che possa integrare e dare stabilità e valore giuridico agli esiti di carattere contrattuale.

Capitolo VIII

Un impegno rinnovato per l'Europa

L'impegno per la costruzione di una grande Europa unita e solidale costituisce un obiettivo prioritario. L'Europa non può assumere le sfide di questo fine secolo senza superare lo stato di confusione, di divisione, di perdita di identità che ne caratterizzano la condizione attuale. Il processo di costruzione europea deve riprendere nel quadro di un progetto che non può essere solo economico, ma deve fondarsi su un nuovo modello politico e istituzionale.

Nel corso degli anni 90 il quadro di riferimento europeo è diventato sempre più contraddittorio e, al tempo stesso, ineludibile. L'accelerazione dei processi di mondializzazione dei mercati e, in primo luogo, la liberalizzazione dei mercati finanziari, ha indebolito fino a rendere, per alcuni aspetti, evanescente la sovranità economica degli stati nazionali. Le grandi imprese multinazionali dominano sempre di più a livello mondiale la produzione di merci e servizi. La liberalizzazione dei mercati valutari e dei capitali mobilita risorse di tali dimensioni da rendere inconsistente l'autonomia delle banche centrali nazionali.

Si tratta di un processo che trae forza dalla rivoluzione tecnologica dell'informazione e delle comunicazioni, ma anche potentemente rafforzato dalla nuova realtà politica mondiale caratterizzata dalla fine del bipolarismo e dall'affermazione di una politica e di un'ideologia neolibériste che pongono la logica dei mercati al di sopra delle istituzioni e delle regole che, dopo Bretton Woods, avevano per alcuni decenni governato i processi di interdipendenza e la progressiva apertura dei mercati.

In questo quadro di straordinari cambiamenti, l'Unione europea, consacrata a Maastricht alla fine del '91, non è stata in grado di reggere le sfide dell'economia e della politica aperte dalla accelerazione della globalizzazione e dal collasso del sistema sovietico. L'unificazione tedesca è rimasto il fatto storico più rilevante di questi anni. Ma, mentre con l'unificazione, la Germania riacquistava la centralità geopolitica ed economica nella nuova Europa, la Comunità europea vedeva accrescersi le sue difficoltà di governo dei processi economici e politici. La recessione economica dei primi anni 90 innalzava drammaticamente i livelli di disoccupazione. L'incapacità di controllare in modo coordinato le politiche monetarie e del cambio portavano fra il '92 e il '93 all'esplosione dello Sme. L'insistenza ossessiva sulle politiche antinflazionistiche e di restrizione fiscale, anche nei paesi cosiddetti "virtuosi", per un verso ha prolungato e intensificato la recessione del '93, per l'altro ha indebolito la ripresa che avrebbe dovuto rilanciare la crescita e l'occupazione a ritmi elevati e duraturi. Si è assistito, in questo quadro dominato dalle politiche monetarie della Banca centrale tedesca e dell'Ecofin (il Consiglio dei ministri delle Finanze dell'Unione), alla sostanziale vanificazione del Libro Bianco di J. Delors che intendeva associare alle

politiche di equilibrio della finanza pubblica un primo coordinamento delle politiche economiche a livello sovranazionale nei campi degli interventi nelle grandi reti infrastrutturali, del sostegno ai settori di punta, delle politiche della ricerca e della formazione.

Nel campo politico, gli avvenimenti nella ex Jugoslavia e l'atroce guerra in Bosnia sono stati a loro volta una testimonianza drammatica dei limiti e degli errori della Comunità e, in questo caso, dei paesi più importanti, a cominciare dalla Germania, protagonista di riconoscimenti di indipendenza - come quelli della Croazia - in situazione di conflittualità interna alle (e fra le) diverse repubbliche jugoslave.

La Conferenza intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht si è aperta nella primavera del '96 in questo quadro critico e alle soglie di una fase durante la quale si decideranno i destini dell'Europa per i prossimi decenni. Fra il '96 e il 2000 si deciderà sull'Unione economica e monetaria, sull'avvio del processo di allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale e meridionale, sulla politica della difesa (i rapporti Ue-Ueo-Nato), sulle risorse finanziarie di cui disporrà l'Unione, e innanzitutto sul quadro istituzionale che dovrà presiedere all'insieme di questo passaggio. E specificamente quest'ultimo il compito della Conferenza intergovernativa, chiamata a definire dallo stesso Trattato di Maastricht, la nuova configurazione dei poteri e delle competenze dell'Unione. Il conflitto rimane aperto fra le posizioni che concepiscono l'Unione come una grande zona di libero scambio dominata dall'ideologia neoliberista di tradizione thatcheriana e quelle che concepiscono l'Unione come una Comunità di tipo federale contrassegnata da poteri e competenze effettivamente sovranazionali.

La Cgil è per una Comunità più democratica, più trasparente e più efficace, governata da un Consiglio che decide a maggioranza qualificata, da un Parlamento dotato di effettivo potere di codecisione in campo legislativo, di una Commissione ristretta e autorevole in grado di esercitare le funzioni di un vero e proprio esecutivo.

Si tratta di una rivoluzione politica e istituzionale che, sia pure in un quadro di sussidiarietà, trasferisce un crescente numero di attribuzioni sovrane dagli stati nazionali alle nuove istituzioni sovranazionali. Il disegno di avanzamento nell'integrazione europea, che oggi trova - sia pure con importanti accenti diversi - l'accordo di Francia e Germania e di una corona di paesi minori (dall'Austria al Benelux), è l'unica risposta a una prospettiva di declino, di frammentazione, di conflitti potenziali che oggi - nell'epoca della globalizzazione e della creazione di nuove egemonie - minaccia il futuro dell'Europa.

Il dibattito sui tempi e i modi dell'integrazione (le diverse velocità, le "geometrie verticali") ha il suo centro sostanziale nell'alternativa tra un'Unione contrassegnata da una dinamica sovranazionale, federalista, e un coacervo di istituzioni alle quali Stati diversi possono aderire o non aderire in rapporto ai diversi obiettivi e alle rispettive (contingenti) convenienze. E questa l'Europa definita "à la carte". Per sfuggire a questa deriva un numero significativo di paesi forti, a partire da Germania e Francia, e di paesi minori disponibili, debbono rafforzare, democratizzare, rendere efficienti le istituzioni esistenti, assumendo l'obiettivo di associare all'Unione monetaria una vera e propria unione economica, sociale e politica. Un'Unione che integri progressivamente i "Pilastri" della politica estera e della difesa, della giustizia e delle politiche interne connesse alla libera circolazione delle persone, all'immigrazione, alla lotta alla criminalità organizzata.

Parte integrante dell'integrazione europea è dunque l'unificazione delle politiche sociali a partire dalla definizione dei cardini essenziali delle garanzie sociali e collettive (sanità, previdenza, istruzione, diritti sul lavoro e mercato del lavoro ecc.) su cui incentrare l'edificazione dello Stato sociale europeo corrispondentemente a vincoli unitari di riferimento per la spesa sociale che debbono presiedere all'unificazione economica e monetaria. E intorno a un'Unione fortemente coesa dal punto di vista istituzionale, economico, sociale, politico che dovrà svilupparsi un processo di allargamento progressivo in tempi necessariamente differenziati, fino a comprendere trenta paesi, e oltre, nell'intero continente. E il processo che si definisce di "integrazione flessibile", dove per flessibilità deve intendersi una progressione temporale nell'adesione alle diverse politiche, ma mantenendo un quadro istituzionale centrale e unico. In questo quadro di integrazione progressiva, l'Unione europea deve sviluppare una politica di forte partenariato verso i paesi del Sud e Sud-Est del Mediterraneo, e un ruolo particolare spetta all'Italia dal punto di vista politico, economico, culturale. Un rapporto di partnership decisivo per il futuro dell'Europa e dei nuovi rapporti globali deve essere stabilito nei confronti della Russia, la cui stabilità, crescita economica e democratica, torna a essere un asse degli equilibri fra l'Europa e il resto del mondo.

Capitolo IX

Il rinnovamento del sindacato generale: il patto tra gli iscritti della Cgil. Il patto della Cgil con i lavoratori

1. Le regole della democrazia interna

Questo programma assume quale obiettivo centrale per la Cgil, nella sua funzione e responsabilità di sindacato generale, la costruzione di una nuova solidarietà fra i diversi soggetti del mondo del lavoro, finalizzata alla conquista e all'esercizio effettivo di condizioni di pari opportunità e di diritti individuali e collettivi omogenei. Questo presuppone:

- che la Cgil attui ulteriori, profonde riforme del proprio ordinamento e funzionamento, dandosi regole che assicurino il massimo rigore democratico nella formazione delle decisioni e nell'elezione dei gruppi dirigenti;
- che la Cgil preveda attraverso tali regole la più ampia capacità di rappresentanza e il massimo rispetto delle differenze di genere, di etnia, di opzioni culturali e politiche, di condizioni sociali e professionali presenti tra i propri iscritti e militanti;
- che la Cgil si impegni a promuovere con determinazione una più completa riforma del sistema di rappresentanza sindacale dei lavoratori sui luoghi di lavoro e dei loro diritti di partecipazione democratica alle decisioni contrattuali che li riguardano.

Una volta superata, con scelta autonoma, la prassi di intervento nella vita dell'organizzazione delle componenti storiche e di partito, coerentemente con questo programma, la Cgil vuole costruire un nuovo patto con i propri iscritti, fondando il pieno dispiegarsi della propria autonomia culturale e politica nei confronti delle associazioni padronali, dei governi e dei partiti, prima di tutto sulla ricerca di un ampio pluralismo sociale, politico, di genere, etnico, professionale, quale ricchezza che difende e promuove l'unità dell'organizzazione. Un tale patto deve garantire la convivenza degli iscritti nell'organizzazione e il loro comune operare per il perseguimento delle sue finalità programmatiche.

2. Il diritto al dissenso e il dovere di proposta dei gruppi dirigenti

La democrazia interna della Cgil comporta la piena libertà di espressione di opzioni diverse, e di lotta politica per la loro affermazione nelle decisioni assunte dai gruppi dirigenti e dai Congressi. I dirigenti del sindacato sono eletti sulla base di queste opzioni e sulla base dell'impegno a realizzare le decisioni degli organismi dirigenti e dei Congressi. Essi devono garantire l'unità dell'organizzazione di fronte alle controparti e alle istituzioni. La Cgil si impegna a individuare le necessarie innovazioni nei processi decisionali, nella verifica dell'attuazione delle decisioni e dei comportamenti, nella politica dei quadri, nella formazione dei gruppi dirigenti, nella ridefinizione dei poteri e delle responsabilità al fine di invertire la tendenza a uno scarto forte e crescente tra l'affermazione di principi e l'assunzione di decisioni, e una pratica sindacale inadeguata, qualche volta incoerente e contraddittoria.

A questo fine la democrazia interna deve garantire la possibilità effettiva degli iscritti di partecipare alla formazione delle decisioni. I gruppi dirigenti hanno la responsabilità primaria, anche se non esclusiva, di porre gli iscritti nella condizione di partecipare in modo consapevole e informato alle decisioni, anche nel caso di opzioni alternative.

Le decisioni, sia quando coinvolgono direttamente gli iscritti, sia quando vengano assunte dagli organismi dirigenti, devono rispondere a procedure opportune e, per essere credibili e vincolanti, devono essere accompagnate dall'indicazione dei mezzi, delle risorse, dei tempi con cui devono essere realizzate. A queste condizioni i gruppi dirigenti e i singoli dirigenti sono impegnati in modo rigoroso, al rispetto delle decisioni e alla difesa dell'unità della Cgil, anche nei rapporti con gli interlocutori e le controparti del sindacato.

3. Un'organizzazione fondata sull'adesione volontaria

La Cgil è impegnata a tradurre nelle sue forme organizzative e di rappresentanza, nella composizione degli organismi dirigenti, nelle procedure e nei metodi con i quali assume le sue decisioni il carattere di un'organizzazione che ambisce a riunire in un nuovo patto di solidarietà i diversi soggetti del mondo dei lavori, riconoscendo pienamente, come una ricchezza, il valore delle differenze politiche, culturali, di genere, etniche, professionali.

La democrazia interna di un sindacato generale, quale la Cgil si propone di essere, deve riflettere nelle sue

regole di funzionamento e nei comportamenti effettivi il principio della solidarietà fra soggetti sociali e fra persone diverse che ispira l'intero programma.

A questo fine devono innovarsi anche le forme di organizzazione e di rappresentanza, favorendo forme di nuove forme di attività volontaria e partecipata di dirigenti, militanti, iscritti e nuovi rapporti con organizzazioni di volontariato, associazioni, autonome o esterne rispetto al sindacato, con le quali si possono e devono fare percorsi comuni su progetti e obiettivi precisi. Favorire e organizzare queste esperienze e queste modalità di vivere e militare all'interno del sindacato è un modo importante per caratterizzare la Cgil come un'organizzazione fondata sull'adesione volontaria.

Così come la costruzione di nuovi rapporti di collaborazione con il mondo del volontariato organizzato e dell'associazionismo, per costruire insieme progetti di iniziativa e di intervento su obiettivi comuni, è una strada importante per la Cgil per affermarsi come un soggetto politico autonomo e non solo come un'associazione di interessi.

In primo luogo questa scelta significa che la Cgil è interessata a collaborare con quei soggetti sociali e culturali che si organizzano fuori e all'interno dei luoghi di lavoro che siano interessati a costruire con noi progetti di trasformazione dell'organizzazione del lavoro, o dei regimi di orario, o progetti di creazione di nuova occupazione e di affermazione di nuovi diritti nella società civile, o progetti di intervento sull'organizzazione del territorio a fini di risanamento e difesa ambientale, o di organizzazione del welfare al fine della lotta all'esclusione e di risposta a nuovi bisogni.

La Cgil rispetterà le forme di rappresentanza e di organizzazione che questi soggetti si siano autonomamente dati, favorendo, per quanto le è possibile, l'autogoverno associativo nella società civile. Gli esempi possono essere molti. Dalle organizzazioni di tecnici, quadri, ricercatori a quelle di disoccupati; a quelle di studenti lavoratori; a quelle di genitori sul territorio. Ma anche alle associazioni di volontariato e, più in generale, di terzo settore; a quelle ambientaliste; alle associazioni di lavoratori immigrati ecc. La Cgil sceglie di rapportarsi a queste realtà con grande flessibilità e con l'obiettivo di costruire una rete di rapporti nuovi, che possono variare da collaborazioni per un singolo progetto, fino ad intese federative, di consultazione permanente, o alla partecipazione di delegazioni qualificate ad alcuni negoziati. Può essere accettabile anche il principio della doppia affiliazione, quando questa non contraddica, per gli iscritti ad altre associazioni, i principi di convivenza stabiliti dallo Statuto della Cgil.

Attraverso questi rapporti la Cgil intende garantire a queste associazioni il diritto di concorrere, anche criticamente, alla definizione e alla sperimentazione delle scelte rivendicative del sindacato. Anche attraverso questa strada, proponendosi come un interlocutore politico generale di un mondo associazionistico ampio e variegato, impegnato sul terreno delle politiche sociali, ambientali, culturali, del lavoro, ecc. la Cgil intende consolidare e ampliare le frontiere della democrazia e delle politiche della solidarietà nella nostra società, favorendo la legittimità e il peso di una pluralità di soggetti e di risorse umane e politiche, individuali e collettive.

Insieme la Cgil può e deve ritrovare un proprio ruolo diretto nel campo delle attività di volontariato, promuovendo la costituzione di autonome associazioni di servizio, sollecitando i suoi dirigenti e militanti in esperienze dirette di lavoro comunitario e di solidarietà, anche in collaborazione con altre associazioni. Anche attraverso un lavoro collettivo, segnato dalla scelta volontaria dei suoi partecipanti, nascono nuovi momenti di partecipazione democratica, di creatività propositiva che possono costituire degli anticorpi potenti contro derive burocratiche e testimoniano un nostro modo di azione solidale.

Questa dimensione dà un significato più profondo alla natura volontaria del sindacato e alla scelta volontaria di aderirvi dei singoli.

4. L'autonomia delle donne: un valore per l'autoriforma della Cgil

La costruzione di un sindacato di donne e di uomini fondato sulla solidarietà e, insieme, sul riconoscimento del valore delle diversità a partire da quella di genere, deve tradursi in norme capaci di arrivare a garantire una rappresentanza paritaria tra i sessi, condizioni di pari opportunità e di pari diritti anche nella formazione dei gruppi dirigenti.

La Cgil assume l'esistenza dei due sessi nel mondo del lavoro, la parzialità dei due soggetti come un riferimento generale per definire programma, strategia, forme della democrazia e della rappresentanza. La differenza di genere costituisce per la Cgil un vincolo nella definizione delle politiche dei diritti e della solidarietà. Le donne si propongono oggi anche nel sindacato, come soggetto politico; propongono un'interpretazione della società che supera ogni approccio economicistico della politica e che costruisce la solidarietà a partire dai bisogni soggettivi degli uomini e delle donne, quali paradigmi di diritti individuali e collettivi.

L'identità di genere ha grandi potenzialità politiche ed è fondamentale per l'autonomia delle donne nel sindacato. Un'autonomia pensata come un valore per l'autoriforma del sindacato. Un'autonomia non rivendicata come

estraneità, ma come capacità di far interagire identità di genere con le strategie complessive, al fine di migliorare la condizione sociale e materiale delle donne.

La Cgil favorisce e promuove l'autorganizzazione delle donne.

5. Pluralismo, unità, autonomia

La Cgil garantisce l'agibilità a tutte le tendenze politiche e culturali, vecchie e nuove.

Gli organismi di coordinamento e rappresentanza di particolari soggetti (immigrati, disoccupati, precari, ecc.) sono formati su basi elettive e con poteri decisionali.

L'unità della Cgil è un valore centrale, strettamente collegato con la salvaguardia del suo pluralismo, che rappresenta la ricchezza di un sindacato generale dei diritti.

I suoi gruppi dirigenti sono impegnati a realizzare con trasparenza le mediazioni necessarie a conciliare principio di maggioranza con il rispetto dell'identità di ogni componente culturale e politica dell'organizzazione.

L'autonomia della Cgil si fonda sulla comune volontà dei suoi aderenti di accettare le finalità del suo programma e di operare per la sua realizzazione, in piena indipendenza nei confronti dei partiti politici, dei governi e delle associazioni padronali.

Essa presuppone il superamento di ogni rapporto di subordinazione e concertazione tra le articolazioni politiche della Cgil e i partiti politici.

La Cgil, con la collegialità e la solidarietà dei suoi gruppi dirigenti, intratterrà rapporti pubblici e trasparenti con i partiti politici democratici, per verificare convergenze e divergenze su grandi questioni di interesse comune.

Ogni singolo iscritto della Cgil, coerentemente con questi princèpi, ha il diritto alla piena libertà di espressione e di scelta, al di fuori di qualsiasi disciplina che non derivi dalle deliberazioni sovrane degli organismi dirigenti della Confederazione.

L'autonomia della Cgil ha come presidio e condizione il finanziamento da parte dei lavoratori che individualmente e volontariamente si iscrivono all'organizzazione.

La trasparenza della gestione finanziaria e il controllo da parte degli iscritti costituiscono garanzie della indipendenza della Cgil.

La Cgil si impegna, per statuto, a non utilizzare per fini e destinazioni diverse i contributi volontariamente conferiti dai lavoratori non iscritti per sostenere specifiche attività di servizio fornite dal sindacato.

6. Un nuovo patto di solidarietà

Un nuovo statuto dei diritti dei lavoratori e delle prerogative del sindacato, deve stabilire un sistema. A questo fine vanno garantite elezioni libere e democratiche dei rappresentanti dei lavoratori nei luoghi di lavoro, la consultazione vincolante dei lavoratori interessati a piattaforme ed accordi, meccanismi trasparenti di verifica della rappresentatività e del mandato.

Il patto che la Cgil intende stringere con l'insieme delle lavoratrici e dei lavoratori, iscritti e non iscritti, italiani e stranieri che essa intende rappresentare e difendere, insieme alle altre Confederazioni, si basa sui seguenti princèpi.

a) La Cgil non ritiene disponibili per la contrattazione i diritti individuali e collettivi di valore universale. La Cgil si batte per garantirli, e non ritiene di essere titolare di un potere di rinuncia o di scambio sul loro riconoscimento ed esercizio.

b) Tutti i lavoratori interessati, iscritti e non iscritti, devono esprimere partecipazione con pareri e proposte nella definizione delle piattaforme rivendicative, e devono esprimere un mandato esplicito alle organizzazioni sindacali nella fase conclusiva delle intese.

c) Tutti i lavoratori e le lavoratrici, iscritti e non iscritti, hanno il diritto di partecipare alla elezione degli organismi unitari di rappresentanza e contrattazione sui luoghi di lavoro. In tali organismi dovrà essere salvaguardato e valorizzato il diritto al riconoscimento di genere e, più in generale, al pluralismo sociale, culturale, politico.

d) La Cgil, in quanto associazione volontaria di lavoratrici e lavoratori, respinge ogni forma di monopolio di rappresentanza, e ogni forma di coercizione o obbligo delle lavoratrici e dei lavoratori all'adesione o al sostegno finanziario del sindacato.

e) La Cgil è impegnata a garantire alle lavoratrici e ai lavoratori interessati alla contrattazione collettiva gli strumenti di informazione necessari, per una democrazia consapevole nel giudizio che gli interessati sono

chiamati a dare sulle decisioni che il sindacato deve assumere, nel caso di piattaforme o di intese. A tal fine la Cgil si impegna a presentare documenti e informazioni facilmente comprensibili, per difendere il "diritto alla comprensione".

Capitolo X

L'unità sindacale: un obiettivo storico della Cgil e del movimento dei lavoratori

1. Entrare nella fase costituente per la creazione di un nuovo sindacato unitario dei lavoratori italiani

Per sua stessa natura, il programma della Cgil non rappresenta una scelta compiuta una volta per tutte, ma presuppone arricchimenti e verifiche da parte degli organismi decisionali della Confederazione nel corso del tempo.

Tanto meno vuole esprimere una specie di autosufficienza culturale, politica, sindacale della Cgil stessa. Anzi: esso deve poter recepire, attraverso discussioni e decisioni democratiche, osservazioni critiche e proposte che provengano dal dibattito interno all'organizzazione ma anche dalle altre organizzazioni sindacali. Il programma presuppone un impegno senza riserve della Cgil per approfondire celermente il confronto con Cisl e Uil al fine di dar vita insieme a una organizzazione unitaria dei lavoratori italiani basata su volontarietà, democrazia, autonomia.

Con la proposta di solidarietà tra diversi nella difesa e promozione dei diritti universali dei lavoratori, il programma della Cgil vuole anche contribuire a ricomporre divisioni presenti tra i lavoratori (che hanno radici sociali, culturali politiche, ecc.), che si esprimono anche in diverse scelte di affiliazione sindacale, con il rischio permanente di trasformare il pluralismo, da valore di democrazia e di convivenza unitaria, in frantumazione di posizioni, linguaggi, culture che non dialogano tra loro.

L'unità sindacale, alla quale la Cgil vuole contribuire con le sue proposte, esperienze e la sua condotta leale e trasparente, presuppone il rispetto e la salvaguardia di un pluralismo in continua evoluzione, e un dialogo tra diversi quali presidi dell'autonomia del sindacato.

Esperimenti meramente organizzativi sono esposti inevitabilmente al rischio di precarietà e di naufragio. La Cgil intende operare per un'unità sindacale che:

- valorizzi pienamente le esperienze preziose dell'unità d'azione e rivendicativa;
- consolidi le intese interconfederali che impediscano conflitti insanabili tra le organizzazioni, fino al raggiungimento di accordi separati;
- completi rapidamente l'elezione degli organismi unitari in tutti i luoghi di lavoro.

2. Legittimare la costruzione del nuovo sindacato unitario con il consenso esplicito dei lavoratori

Un progresso verso un'unità sindacale organica, fondata su principi condivisi di democrazia e autonomia, comporta uno sforzo concorde inteso a costruire un fondamento culturale comune, un'unità di ispirazione e di linguaggi che diano supporto e consistenza alle necessarie intese e mediazioni nella determinazione di piattaforme e strategie rivendicative unitarie.

La Cgil ribadisce il proprio impegno senza riserve per la costruzione di un grande sindacato unitario, parte di un sistema pluralistico e rispettoso delle culture e tradizioni plurali che si confronteranno democraticamente al suo interno.

La Cgil ritiene che tutti sono chiamati ad esprimere la propria capacità di proposta, la propria autonomia progettuale e politica. Grandi responsabilità, su questo terreno, graveranno sul sindacato, il quale, proprio sviluppando al massimo la propria capacità progettuale autonoma, dovrà sfuggire due rischi di regressione della propria autonomia che nel futuro si accentueranno: da un lato l'arroccamento pregiudiziale in difesa; dall'altro la ricerca di una legittimazione nelle controparti istituzionali o padronali.

La Cgil crede che, insieme allo sviluppo di una progettualità adeguata a un sindacato della solidarietà e dei diritti, la via maestra per legittimare l'autonomia e la rappresentatività del sindacato confederale, incontestabile da chiunque, dalle istituzioni come dal padronato, è, in fondo la via più semplice: quella del ricorso al voto dei lavoratori che intendiamo rappresentare.

Le diverse opzioni che ancora esistono tra e nelle grandi confederazioni sulle modalità con le quali accertare la rappresentatività del sindacalismo confederale, o il mandato dei lavoratori interessati a una piattaforma o a un accordo non devono indebolire l'iniziativa comune per costruire la prima tappa di un'importante riforma della società civile con una legge sulla rappresentanza.

Per queste ragioni la Cgil ritiene che è ormai cominciata la fase costituente di una nuova grande Confederazione unitaria, che aspiri alla rappresentanza del maggior numero di lavoratrici e lavoratori italiani, fondata sull'adesione volontaria dei singoli e sul pluralismo.

I gruppi dirigenti delle tre Confederazioni hanno il diritto- dovere di avanzare proposte concrete, anche diverse, per l'avanzamento del processo unitario sulle quali aprire un ampio dibattito tra iscritti e lavoratori. La Cgil ritiene che, al tempo stesso, sia necessario chiamare le strutture di base, a cominciare dalle Rsu, le strutture territoriali e di categoria alla sperimentazione concreta dell'unità, perchè tutti concorrano alla ricerca e alla pratica delle mediazioni trasparenti e necessarie tra opzioni diverse non ancora compiute. La Cgil è convinta che, se i protagonisti centrali di questa sperimentazione unitaria saranno i delegati delle Rsu, i militanti sindacali, i lavoratori iscritti e non iscritti, allora con l'unità sindacale avremo solo da perdere i particolarismi di bandiera, i tabù ideologici, i settarismi di organizzazione. Questo è, in ogni caso, l'impegno che la Cgil assume proponendo di dare vita, all'indomani del XIII Congresso a una vera e propria Assemblea Costituente, con una forte presenza di lavoratori eletti e delegati delle Rsu, che possa dedicarsi a definire le regole democratiche di un grande sindacato unitario e pluralista.

I risultati delle prime elezioni delle Rsu dicono che le tre Confederazioni hanno riconquistato tra i lavoratori le condizioni per questo cammino con l'apporto di nuove energie, di nuovi potenziali gruppi dirigenti. Per queste ragioni il programma è a disposizione di tutto il movimento sindacale.

E convinzione della Cgil che la ricerca e la libera discussione che prendono l'avvio con questo programma, daranno un contributo decisivo alla realizzazione di un obiettivo storico del movimento dei lavoratori italiani: l'unificazione di Cgil, Cisl, Uil in un nuovo, grande sindacato, autonomo e democratico, pluralista e rappresentativo.