

PROGETTO DI RICERCA NAZIONALE "SERVIZI PUBBLICI E PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA" a cura di ATTAC ITALIA

1. Premessa

L'Associazione Attac Italia è parte della rete internazionale di Attac (Associazione per la Tassazione delle Transazioni finanziarie e di Aiuto ai Cittadini) nata in Francia nel 1998.

Attac Italia, che conta 2.000 iscritti costituitisi in 52 Comitati Locali, si autodefinisce "movimento di autoeducazione orientata all'azione" e concentra la propria attività sull'analisi, la comprensione e la critica del modello economico neoliberista e del cosiddetto "pensiero unico del mercato", al fine di promuovere, a livello globale come a livello locale, una nuova cultura dei diritti dei cittadini fondata sulla consapevolezza e sulla partecipazione.

In questa direzione, Attac Italia ha promosso nel 2002 una proposta di legge d'iniziativa popolare per l'istituzione della Tobin Tax, una tassa sulle transazioni valutarie, attualmente in discussione in Parlamento.

Il progetto di ricerca nazionale "SERVIZI PUBBLICI E PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA" si colloca all'interno di una più generale campagna verso una nuova idea di economia pubblica partecipativa che Attac Italia sta conducendo da due anni sul territorio nazionale, attraverso seminari, convegni, iniziative territoriali di sensibilizzazione e di mobilitazione, pubblicazioni, avvalendosi in questo anche di un apposito Consiglio Scientifico.

2. Contesto globale del progetto

I servizi pubblici sono un elemento importante della società perché costituiscono uno strumento essenziale per la solidarietà sociale, per la redistribuzione della ricchezza, per l'esercizio dei diritti di cittadinanza.

A partire dall'inizio degli anni '80, con l'affermarsi del modello economico neoliberista, è iniziata un'offensiva sistematica contro i servizi pubblici: l'economia è divenuta l'unica chiave di lettura delle relazioni sociali, e poiché ubbidisce esclusivamente alla logica individuale di mercato, quest'ultimo è diventato l'unico regolatore sociale.

Da più parti i servizi pubblici sono sotto attacco:

a) a livello globale, attraverso il Gats (Accordo Generale sul Commercio dei Servizi), sottoscritto dai paesi membri del WTO (Organizzazione Mondiale del Commercio). L'accordo, che vedrà un decisivo passaggio

nel prossimo round del WTO nel dicembre 2005 ad Hong Hong, prevede la completa liberalizzazione dei servizi, con l'apertura agli investimenti privati e alla concorrenza di 160 settori, fra i quali l'acqua, l'energia, i trasporti, l'istruzione, la sanità;

b) a livello europeo, attraverso le politiche di deregulation dei settori di pubblica utilità promosse da vari Trattati (Maastricht, Amsterdam, Cardiff) e da numerose Direttive (ultima in ordine di tempo la Direttiva Bolkestein, in corso di approvazione);

c) a livello nazionale e locale con le normative in direzione della liberalizzazione (a volte persino più "privatizzatrici" rispetto a quanto chiesto dall'Unione Europea) e con l'avanzamento dei processi di privatizzazione portati avanti da Regioni ed Enti Locali, insieme al deterioramento dei servizi pubblici, privati di fondi e sottoposti ad orchestrate campagne di stampa, tese ad evidenziarne le inefficienze e le incapacità.

Vent'anni di pensiero unico liberista hanno trasformato i beni comuni, ed in particolare i servizi pubblici, in beni economici e i diritti universali in bisogni da comprare: l'orizzonte che si intravede è quello della solitudine competitiva, in cui ciascun individuo si trova proiettato sul mercato in diretta competizione con tutti gli altri.

Sparisce lo spazio pubblico e con esso i diritti sociali.

"Privato è meglio" sembra essere diventato l'imperativo trasversale delle culture politiche e amministrative. Senza tuttavia specificare "meglio" per chi. E diversi grimaldelli ideologici -dalla maggior efficienza alla diminuzione dei costi dovuti alla libera concorrenza, dalla miglior efficacia alla libera scelta- vengono propugnati senza alcuna analisi reale che ne dimostri l'evidenza.

Ma proprio sulla constatazione di come la liberalizzazione e la privatizzazione dei servizi non abbiano comportato i risultati promessi, bensì una riduzione dei diritti di accesso universale, un peggioramento delle condizioni di lavoro e di qualità dei servizi erogati, è nata da tempo una critica complessiva del modello neoliberale e il tentativo di sondare nuove forme e ridefinizioni del concetto di "pubblico". E' una riflessione appena all'inizio, ma che parte senza reticenza da un assunto incontrovertibile: se per oltre vent'anni, il pensiero neoliberista ha fatto breccia e sfondato senza incontrare resistenza, una parte non secondaria è stata rivestita anche dalla progressiva distanza che il "pubblico" ha posto rispetto ai bisogni dei cittadini, con una gestione dei servizi che, anziché condivisa, si è progressivamente burocratizzata ed è divenuta appannaggio di pochi tecnici detentori del sapere. Senza alcuna partecipazione sociale alla gestione dei servizi.

3. Contesto nazionale del progetto

Negli ultimi decenni, con l'avvento della globalizzazione neoliberista, i servizi sono stati messi radicalmente in discussione a tutti i livelli, sia nelle

modalità di gestione, sia nella valutazione degli stessi sotto il profilo dell'efficacia, sia infine in considerazione degli stessi non più come diritti universali, ma come beni di consumo sottoponibili alle leggi di mercato.

Le diverse modifiche normative all'ordinamento degli enti locali ed il contemporaneo ingresso dei privati nella gestione hanno portato ad un proliferare di modalità di gestione ed erogazione dei servizi con connotati differenti regione per regione, dovuti alla diversa storia e cultura politico-amministrativa.

Il progetto di ricerca nazionale "SERVIZI PUBBLICI E PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA" intende analizzare proprio questa pluralità, focalizzandosi su quattro regioni specifiche (Lombardia, Emilia Romagna, Lazio e Sicilia) al fine di evidenziarne gli elementi comuni e le discontinuità, il grado di efficacia sociale e di cultura democratica e partecipativa.

Contemporaneamente si analizzeranno le esperienze, nate in questi ultimi anni, legate alle nuove forme di democrazia partecipativa e al coinvolgimento dei cittadini nella gestione della sfera pubblica.

Il progetto di ricerca vuol contribuire alla costruzione di nuova idea del "bene comune" e di una nuova economia pubblica, che faccia della partecipazione di lavoratori, utenti e cittadini il suo humus di crescita.

4. Obiettivi del progetto

Nell'ambito della trasformazione sempre più frequente, ed apparentemente irreversibile, della modalità di gestione dei servizi di pubblica utilità che passano dal gestore pubblico al gestore misto (pubblico-privato) o al gestore privato, il progetto intende:

- a) promuovere una conoscenza adeguata delle modalità di gestione dei servizi pubblici;*
- b) analizzare la qualità dei servizi e le modalità di fruizione degli stessi in relazione alle diverse tipologie di gestione;*
- c) analizzare le variazioni connesse alla modifica delle modalità di gestione dei servizi pubblici in termini di efficacia sociale;*
- d) individuare e valorizzare le sperimentazioni in atto nel campo della gestione partecipativa dei servizi;*
- e) promuovere una cultura dei diritti dei cittadini fondata sulla consapevolezza e sulla partecipazione.*

5. Descrizione del progetto

Il progetto prevede una ricerca sul campo a livello nazionale, articolata in rete su quattro regioni specifiche (Lombardia, Emilia Romagna, Lazio, Toscana e Sicilia), relativa alla gestione dei servizi pubblici locali di interesse economico generale (servizio idrico integrato, servizio di distribuzione gas ed energia, servizio di trasporto pubblico, servizio di igiene pubblica urbana), dei servizi del comparto sanità e dei servizi

pubblici comunali, al fine di porre in correlazione forme di gestione, composizione delle proprietà e modalità di erogazione del servizio con la qualità del servizio reso, i risvolti occupazionali e lavorativi, gli effetti sulla sicurezza, sull'ambiente e sul territorio. i costi gestionali ed i livelli tariffari, nonché le modalità democratiche e partecipative di gestione dei servizi.

Nello specifico, il progetto si articolerà nelle seguenti fasi:

Fase 1 (febbraio 2005 - aprile 2005): acquisizione dati

Saranno raccolte informazioni e documentazione relative a:

- a) forme di gestione dei servizi pubblici locali distinte in gestione in economia / azienda speciale / società di capitali a totale proprietà pubblica / società miste pubblico-privato / gestione privata con affidamento diretto / gestione privata a seguito di procedura concorsuale (gara);*
- b) forme e composizione delle proprietà formali e sostanziali e dell'eventuale collocamento sul mercato finanziario delle azioni;*
- c) modalità di erogazione dei servizi con particolare riferimento al coinvolgimento dei lavoratori del settore, degli utenti e della cittadinanza, nonché alle forme del controllo e di indirizzo poste in essere dalla pubblica amministrazione;*
- d) qualità dei servizi erogati sulla base di indicatori individuati in riferimento alle diverse tipologie dei servizi;*
- e) livelli quantitativi e qualitativi dell'occupazione lavorativa sotto il profilo della qualificazione dei contratti collettivi ed individuali, del carico di lavoro e dei trattamenti economici e normativi;*
- f) determinazione dei costi a carico della fiscalità generale e di ricaduta sull'utenza attraverso il sistema tariffario;*
- g) modalità di partecipazione democratica nella gestione dei servizi sia nella determinazione delle decisioni sia nella trasparenza e pubblicizzazione delle stesse.*

Mentre per quanto riguarda i servizi pubblici locali di interesse economico generale, la fase 1 comporterà la mappatura completa dei territori regionali oggetto della ricerca, per quanto riguarda la sanità e i servizi pubblici comunali, data la complessità quantitativa che una mappatura completa comporterebbe, verranno identificate e mappate, per ciascuna Regione oggetto della ricerca, le realtà specifiche che, per complessità urbana o per stato di avanzamento dei processi di trasformazione della gestione dei servizi, costituiscano esempi paradigmatici delle tendenze in corso e possano dunque consentire sintesi più facilmente generalizzabili.

Fase 2 (maggio 2005 - giugno 2005): elaborazione dati

I dati raccolti nella precedente fase saranno oggetto di elaborazione e di

valutazione. Successivamente i risultati verranno diffusi nei territori di riferimento attraverso eventi specifici, al fine di favorire un libero confronto con le istituzioni locali, i gestori dei servizi, i lavoratori del settore e la cittadinanza.

Contestualmente verrà avviata la preparazione della fase successiva attraverso un'attività di formazione relativa all'acquisizione di metodologie per l'inchiesta sociale e la pianificazione della stessa.

Fase 3 (luglio 2005 - settembre 2005): inchiesta sul campo

In ognuna delle regioni e per ciascuno dei settori analizzati sarà individuato un caso specifico che verrà esaminato attraverso distinte e specifiche interviste e rilevazioni rivolte agli amministratori locali, ai soggetti gestori dei servizi, ai lavoratori del settore, agli utenti e alla cittadinanza.

L'obiettivo dell'inchiesta sarà quello di mettere a confronto le differenti modalità di gestione precedentemente individuate e di verificarne per ciascuna l'efficacia sociale e l'impatto sui territori.

Fase 4 (ottobre 2005): esperienze di gestione partecipativa

In questa fase verrà svolta un'indagine sulle esperienze di gestione partecipativa dei servizi presenti sul territorio nazionale, al fine di confrontare le indicazioni emerse dal lavoro di ricerca con le realtà concrete di sperimentazione di un diverso modello di pubblico fondato sulla partecipazione.

Fase 5 (dicembre 2005 – febbraio 2006) : pubblicazione e convegno nazionale

Il progetto si concluderà con un Convegno Nazionale, preceduto da iniziative analoghe nelle regioni interessate, aperto a tutte le istanze istituzionali e sociali interessate, con l'obiettivo di promuovere un percorso di costruzione di modelli alternativi di gestione dei servizi, attenti alla partecipazione democratica dei cittadini. La documentazione della ricerca sarà organizzata in una pubblicazione che verrà presentata all'interno del Convegno Nazionale.

6. Risorse del progetto

Il progetto "SERVIZI PUBBLICI E PARTECIPAZIONE DEMOCRATICA" si avvarrà di quattro persone assunte con contratto di un anno a tempo parziale con un monte ore orario pari a 20 ore settimanali.

Il progetto sarà localizzato in due sedi operative nelle città di Milano e di Roma.

Le sedi saranno dotate di linea telefonica, computer e fotocopiatrice, nonché di tutto il materiale necessario all'effettuazione della ricerca.

Il costo complessivo del progetto è pari a Euro 50.000.

I Comitati territoriali di Attac già esistenti nelle Regioni Lombardia, Emilia Romagna, Lazio e Sicilia collaboreranno attivamente alla ricerca. I soggetti partner del progetto identificheranno a loro volta proprie forme e modalità di collaborazione territoriale alla ricerca.

7. Collaborazioni e formazione

Il progetto si avvale della collaborazione della Cattedra di Scienza delle Finanze dell'Università di Milano Bicocca. La collaborazione si esplicherà attraverso:

a) la formazione degli operatori

b) la partecipazione alla fase di elaborazione dati;

c) la partecipazione alla pubblicazione conclusiva

Il progetto si avvale inoltre della collaborazione di economisti, giuristi e sociologi del Consiglio Scientifico di Attac Italia.

8. Piano di monitoraggio del progetto

Il progetto prevede un responsabile nazionale e un responsabile locale (per ciascuna delle regioni analizzate). I responsabili effettueranno un monitoraggio continuo, accompagnando gli operatori nell'espletamento della ricerca. Saranno inoltre predisposti quattro momenti di monitoraggio specifico al concludersi di ogni fase del progetto, nonché forme periodiche di report del lavoro svolto e dei dati acquisiti.

9. Partner del progetto

Poiché l'obiettivo prioritario del progetto è quello di contribuire alla formazione di una nuova cultura della gestione dei servizi, fondata sulla partecipazione, e di mettere in collegamento culture e punti di vista differenti, da quello degli amministratori a quello dei gestori, da quello dei lavoratori a quello dei cittadini, Attac Italia propone che sin da subito queste diverse culture e punti di osservazione differenti collaborino alla costruzione del progetto di ricerca nazionale. Per queste motivazioni, la proposta è rivolta all'Associazione Rete del Nuovo Municipio, alla Cgil-Funzione Pubblica e all'Arci.

Gennaio 2005 - ATTAC ITALIA