

Carlo Podda*

UN SINDACATO, LA SUA RIVISTA

La faticosa conquista
di un nuovo senso del pubblico

L'idea di dar vita – dieci anni fa – a «Quale Stato», fu proprio un'idea importante. Una grande idea. Posso dirlo in assoluta tranquillità, dal momento che, personalmente, non fui fra coloro che parteciparono direttamente all'ideazione e all'avvio del progetto.

Per la prima volta, a quindici anni dalla sua fondazione, il nostro sindacato decideva di misurarsi con la necessità di avere un suo autonomo strumento di riflessione e di approfondimento attorno ai temi fondamentali del suo agire; di dare insomma una base informativa e culturale più e meglio fondata e *confrontata* alla sua elaborazione e, di conseguenza, alla sua stessa iniziativa. Decidere che sempre meno la quotidiana azione rivendicativa nostra dovesse avere caratteri improvvisati o dettati dalla contingenza del momento, della fase, o persino dalle continue emergenze, non costituì affatto una scelta banale o scontata.

Ancora oggi, come sappiamo, c'è nel nostro mondo chi teorizza che un sindacato, per sua natura, dovrebbe 'limitarsi' a esercitare rivendicazioni concrete di concreti e materiali interessi e diritti economici e sociali, agendo dunque 'di rimessa', nel quadro di coordinate generali già determinate e sulla base delle proposte avanzate dalle controparti, siano esse costituite dal potere pubblico o da quello datoriale privato.

Io sono tra quelli, invece, che pensano – non sono il solo, ma non mi pare di essere in così larga compagnia – che un sindacato debba avere una propria autonoma capacità progettuale e propositiva. È facilmente constatabile, infatti, che ciò costituisce

* Segretario generale della Funzione pubblica CGIL.

DIECI ANNI

un fattore determinante di qualificazione e miglioramento anche dell'azione pratica, perché consente di vederne in tempo gli orizzonti e i conseguenti, possibili sviluppi.

Il vantaggio, poi, è ancora più evidente se pensiamo a un sindacato come il nostro, che agisce nella sfera pubblica e, dunque, esattamente nel vivo della trasformazione operativa di una decisione politica in atto politico-amministrativo.

Insomma, l'idea di affiancare l'ambizioso progetto di «Quale Stato. Ricerche e proposte di nuova cittadinanza» alla tradizionale, esclusiva produzione informativa costituita da bollettini (anche ben fatti), e superando l'episodica produzione di occasioni di riflessione (anche intelligenti ma spesso tardive e *a posteriori*), si rivelò davvero un'idea importante, necessaria e, stando alla valutazione della sua effettiva realizzazione, fortemente positiva.

Nel merito, infatti, si può dire con sicurezza che, nei primi cinque anni, l'esperienza di «Quale Stato» espresse ed assecondò con efficacia il farsi di un'idea della nostra funzione che aveva davvero coinvolto in profondità la nostra intelligenza e la nostra passione di sindacalisti.

Oggi possiamo aggiungere, con altrettanta sicurezza, che si trattò di un'idea – se si può dire così – alta e generosa, ma tuttavia non in grado di affrontare alla radice nodi che già allora erano presenti e agivano, e che oggi ci troviamo ancora dinanzi, aggravati però dalla cultura politica e, soprattutto, dall'azione di governo che, nell'ultimo quinquennio, ha assediato e invaso lo spazio pubblico col segno dell'offensiva neoliberista.

Quella idea del *New Public Management* – 'importata' dalla cultura anglosassone e fondata sulle esperienze condotte, in primo luogo, negli Stati Uniti¹ – era, di fatto, essenzialmente

¹ Concettualmente, i fondamentali principi del *New Public Management* consistono nel decentramento dei poteri e nella ricerca della dimensione ottimale dell'amministrazione pubblica perseguita attraverso l'adozione di criteri gestionali tipici del settore privato (fra i quali la gestione 'per obiettivi'), oltre che nell'introduzione delle nuove tecnologie nelle amministrazioni pubbliche (il cosiddetto *e-government*) (NdR).

CARLO PODDA

funzionale al sostegno della capacità competitiva dell'economia, del sistema-paese, e persino dei singoli sottosistemi.

In poche e semplici parole, si trattava (e si tratta, nella valutazione che mi pare ancora prevalente) del giudizio che, non potendosi più contare – nell'Europa in via di integrazione economico-monetaria – sulla svalutazione della moneta nazionale come fattore di competitività, la competizione economica fra i diversi sistemi produttivi nazionali (ma anche regionali e locali) non avrebbe potuto che fondarsi sul cosiddetto 'efficientamento' delle pubbliche amministrazioni, valutate dunque, sotto questo profilo, come funzionali quasi esclusivamente a tale obiettivo anche, se necessario, a scapito della soddisfazione – in termini di universalità dell'accesso, della conseguente distribuzione dei pesi tariffari e della qualità stessa del servizio – dei diritti fondamentali dei cittadini, anch'essi subordinati, in questa logica, al primato della competitività 'di sistema', cioè, di fatto, alla competitività delle imprese.

Dunque, si profilava sin da allora – anche nel campo della concezione e della pratica delle funzioni pubbliche – quella subordinazione della regolazione politica e sociale alla regolazione di mercato, quella trasfigurazione ben concreta dei diritti in bisogni mercificabili, quel segno neoliberalista dell'occupazione degli spazi pubblici, insomma, che avremmo visto poi dilagare nella fase successiva fino ai giorni nostri; fino alla negazione, di fatto, dei valori di uguaglianza garantiti dalle Costituzioni e dalle funzioni pubbliche che furono, per i diritti civili – ma poi, nella seconda metà del Novecento, anche per i diritti sociali –, il portato fondamentale della Rivoluzione francese. Fino al 'ritorno a Maria Antonietta', insomma.

Noi, in quella fase, non avvertimmo in tempo questi rischi, e ci impegnammo con passione in quel processo riformatore che – insisto – fu non solo generoso ma anche prezioso, e non soltanto in relazione alle condizioni disastrose in cui erano ridotte le pubbliche amministrazioni nel nostro paese, ma soprattutto per i molti risultati importanti che fu in grado di produrre. Risultati che, peraltro, mantengono ancora oggi intatto il loro valore. Vi tornerò tra poco.

Q U A L E S T A T O

DIECI ANNI

Non considero con sufficienza, quindi (né, tanto meno, con disprezzo), il lavoro di quegli anni, al quale anche io partecipai direttamente. Tuttavia, ripeto, oggi è chiaro (per me certamente, ma vorrei che questa valutazione fosse più largamente condivisa, a sinistra e anche nel sindacato) che quell'approccio che tutti condividemmo insediò sin da allora, anche nel nostro mondo, il senso comune che la competitività economica 'di sistema' (ma, di fatto, le logiche di mercato e d'impresa) dovesse non solo subordinare a sé anche il ruolo delle pubbliche funzioni, ma avere il primato rispetto a tutte le altre categorie analitiche e progettuali dei fattori di uno sviluppo non solo quantitativamente più intenso, ma *qualitativamente* diverso.

Qualcuno, in quella fase, si impegnò in quei processi di riforma più frettolosamente, qualcun altro in maniera più riflettuta (a me piace pensare che noi siamo stati tra quelli che hanno cercato di farlo in un modo più riflettuto e intelligente), ma tutti abbiamo operato in quel solco, in quella logica.

E questa fu, in quegli anni, anche la storia di «Quale Stato», che si costituì come sede importante di riflessioni, di analisi, di elaborazione di proposte.

Dicevo poco fa che alcuni fra i risultati concreti, pratici, di quel grande impegno, furono comunque assolutamente importanti, direi determinanti ai fini della salvezza ma anche della qualificazione della pubblica amministrazione, così che oggi abbiamo ancora un sistema pubblico sul quale poter intervenire, seppur con un approccio necessariamente diverso da allora.

Penso, in primo luogo, alle cosiddette 'Leggi Bassanini'².

E ho ben presente – non rinnego affatto questo dato – che per tanti anni abbiamo sottolineato con forza (e lo faccio tuttora) il fatto che il sindacato italiano (i sindacati confederali delle

² Le 'Leggi Bassanini' (la Legge 15 marzo 1997 n. 59, la Legge 15 maggio 1997 n. 127, la Legge 16 giugno 1998 n.191 e la Legge 8 marzo 1999 n. 50) introdussero processi di riforma delle strutture e delle procedure delle pubbliche amministrazioni attraverso estesi interventi nel decentramento, nella riforma degli enti locali, nella semplificazione della documentazione amministrativa, nel pubblico impiego, nella giurisdizione e nell'ordinamento universitario (Ndr).

CARLO PODDA

funzioni pubbliche, innanzi tutto), quei processi riformatori li ha non solo condivisi, ma rivendicati come propri, come fondamentalmente ispirati e ottenuti grazie alla propria elaborazione e al proprio impegno. Ricordo bene che, in occasione del nostro congresso del 1996, il neo-ministro della Funzione pubblica Franco Bassanini venne proprio a dirci che si riconosceva pienamente nell'insieme delle nostre proposte.

Non è un'ansia 'pansindacalista' che mi ispira, naturalmente. Le cose, in quella fase, stavano proprio così.

Anche un altro importante e attualissimo risultato positivo di quell'azione riformatrice fu ottenuto grazie alla nostra elaborazione e alla nostra spinta: la contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico si presentò sin dall'inizio come una rivendicazione forte delle organizzazioni sindacali; così si deve dire per l'introduzione della contrattazione integrativa nel sistema pubblico; così per la fondamentale conquista della legge sulla misura della rappresentatività, sull'esigibilità dell'elezione delle Rappresentanze sindacali unitarie e sui loro poteri nella contrattazione integrativa.

Io penso davvero che, in quella fase, il contributo che venne da «Quale Stato» – anche come strumento e luogo concreto di confronto pluralista, interno ed esterno al sindacato – fu non solo importante, ma forse determinante.

Insomma, in quegli anni noi restaurammo e rinnovammo con serietà ed efficacia un edificio ormai cadente. E quel nostro lavoro fu molto utile non solo per alcuni fondamentali risultati ma soprattutto, forse, perché contribuì con forza a ricollocare all'ordine del giorno la centralità della questione della dignità del lavoro pubblico e del ruolo della pubblica amministrazione, intesa non come una sorta di 'vuoto a perdere', di luogo irriforabile, di puro costo da ridurre. Al punto che anche diversi significativi esponenti di quella che era in quella fase l'opposizione parlamentare, si mostrarono (allora) 'illuminati', e si misurarono apertamente non solo con l'idea che l'amministrazione pubblica meritasse interventi seri di 'modernizzazione' (concetto sul quale tornerò criticamente tra poco), ma anche con il nostro sforzo di valorizzazione del lavoro pubblico: un'imposta-

DIECI ANNI

zione schiettamente condivisa da Franco Bassanini e coltivata con la passione, l'intelligenza, la cultura giuridica che gli abbiamo tutti riconosciuto, da Massimo D'Antona, fra gli altri, in chiara e netta opposizione – che non sempre è facile far intendere – con le visioni e le impostazioni brillanti, ma sostanzialmente 'punitiva' nei confronti delle lavoratrici e dei lavoratori pubblici, di cui è stato tradizionalmente portatore un pur esimio e più che rispettabile giurista come Sabino Cassese.

Ma, come dicevo poco fa, negli anni successivi l'assedio neoliberista agli spazi pubblici e, qui da noi, la pratica devastante del governo Berlusconi si incaricarono presto di dimostrare la sostanziale debolezza di quella nostra impostazione.

Oggi può esserci chiaro che un'impostazione diversa, una percezione più tempestiva dei caratteri e dei rischi che quella 'modernizzazione' presentava, avrebbe potuto opporre una maggiore capacità di resistenza dinanzi all'assunto – che divenne poi assoluto – secondo il quale il principio privatistico e mercantile dell'efficienza e della riduzione dei costi dovrebbe prevalere su quelli dell'universalità, dell'efficacia e della qualità dei servizi, che noi, invece, giustamente consideriamo assolutamente prioritari dinanzi ai valori incompressibili costituiti dai diritti fondamentali dei cittadini.

Si profilò così lo scontro fra opposte concezioni 'globali' del mondo che ha caratterizzato, ad ogni livello, questi ultimi anni.

Uno scontro sostenuto anche dalla spinta forte del movimento di movimenti, di una rappresentanza sociale diffusa e fortemente dotata di soggettività politica, con la quale il sindacato – ma la CGIL, in primo luogo – ha saputo cercare e trovare collegamenti e convergenze pratiche, nell'azione di opposizione al neoliberismo.

Anche il tema del sistema pubblico e del lavoro pubblico doveva, e deve, essere dunque affrontato in modo del tutto nuovo.

Furono quelli – fra la fine del secolo scorso e l'inizio del nuovo – gli anni nei quali «Quale Stato» svolse un ruolo anticipatore e sostanzialmente solitario (lo dico a riconoscimento del merito di chi vi si è impegnato), anche surrogando, in una certa

CARLO PODDA

misura, la funzione sindacale che noi del gruppo dirigente stavamo spendendo – ma, probabilmente, non poteva che essere così – in una dura battaglia di resistenza a fronte della devastazione che veniva avanzando, non riuscendo dunque a impegnare tempo ed energie sufficienti nella necessaria riflessione su come ricostruire un'idea del lavoro pubblico per andare oltre l'esperienza dell'ultimo decennio del secolo scorso.

Non faccio fatica a dire che io stesso – ma, spero e penso, anche altri con me – ho avuto modo di conoscere, di valutare ed apprezzare i germi di possibili punti di vista alternativi, anche utilizzando quanto, spesso, mi capitava di trovare su «Quale Stato»: documentazioni ricche e utili sul quadro internazionale ed europeo, contributi stimolanti fondati su approcci nuovi e non strettamente sindacali, come quelli che usualmente troviamo ed utilizziamo nella tradizionale letteratura di matrice sindacale.

Di nuovo, dunque, la rivista – pur non trovandosi per qualche tempo coinvolta direttamente nell'attività quotidiana del nostro sindacato – si trovò ad assolvere a una funzione assai importante, producendo e diffondendo un lavoro che, poi, si sarebbe rivelato assolutamente utile quando, finalmente, siamo riusciti a spostare, rinnovandola, l'attenzione del nostro sindacato, del sindacato nel suo complesso, su questi temi che, nel frattempo, «Quale Stato» aveva capitalizzato, rielaborandoli, ripensandoli, e facendone occasione e terreno di relazioni nuove, di rapporti intessuti e mantenuti anche a nome e per conto della nostra organizzazione.

Si è aperto infine, anche grazie a questo contributo della rivista, lo spazio nel quale ci troviamo oggi, in una fase nuova nella quale siamo impegnati ormai a elaborare il pensiero e le pratiche sindacali capaci di tragguardare il superamento dell'opprimente principio regolatore assoluto delle logiche del mercato, dinanzi alle quali dovrebbe soccombere qualsiasi idea di 'un'altra società possibile', basata sul riconoscimento di un nucleo incompressibile di diritti fondamentali e universali non mercificabili, non negoziabili.

Per questo, noi proponiamo oggi con determinazione l'idea-forza della centralità insostituibile del sistema e del lavoro pub-

DIECI ANNI

blico: insomma, che le pubbliche amministrazioni debbano essere efficienti, che i costi debbano essere rigorosamente controllati e il più possibile contenuti, mi pare dovrebbe essere un ovvio prerequisito. Il punto vero è costituito, piuttosto, dalle scelte, dagli obiettivi sociali e di sviluppo cui si intende finalizzare il ruolo, le funzioni del sistema pubblico.

L'idea che tutto ciò dovrebbe essere messo essenzialmente al servizio della competitività economica e 'di sistema', è – come ho già detto – non solo un'idea povera ed economicistica ma, soprattutto, sbagliata.

Negli ultimi anni ci siamo misurati con questi nodi fondamentali, con le proposte e le iniziative dei movimenti, con la rete vasta delle associazioni impegnate a incardinare tutta un'idea nuova di società sul valore inalienabile, ad esempio, dei diritti universali di accesso ai 'beni comuni' materiali e immateriali: l'acqua, la salute delle persone e della natura, ma anche la cultura intesa sia come patrimonio, giacimento a disposizione di tutti, sia come diritto d'accesso all'informazione e alla formazione.

Valori, ricchezze che gli economisti non sono abituati a valutare nel calcolo quantitativo del PIL, che non sono acquisibili sulla base delle ricchezze individuali, verso l'accumulazione delle quali ci spinge la sottocultura mercatista ancora oggi prevalente (a vantaggio di pochi ed a scapito dei più), ma che hanno a che vedere direttamente con la qualità della vita dei singoli e dell'insieme delle persone, e contribuiscono a creare il grado di benessere o di malessere, individuale e collettivo, di un'intera società.

Beni, valori, ricchezze fondamentali, insomma, che non possono essere salvaguardati, qualificati, resi universalmente accessibili se non grazie alla disponibilità e alla somministrazione che è in grado di garantire solo un sistema pubblico rinnovato, qualificato, non esclusivamente e tradizionalmente 'statalista' ma nel pieno possesso, però, delle proprie funzioni proprietarie e gestionali, in quei campi.

È così – solo così, secondo noi – che diritti del lavoro e nel lavoro pubblico, e diritti di cittadinanza si congiungono, e il lavoro pubblico stesso acquisisce e rinnova la sua dignità facen-

CARLO PODDA

dosi fattore della dignità morale e sociale di un'intera comunità e delle sue stesse funzioni istituzionali.

«Quale Stato», che ha dato un importante contributo proprio in questa direzione di ricerca, continuerà dunque ad avere un ruolo fondamentale, che mi auguro potrà essere – nella nuova fase politica e di governo che auspichiamo – tanto efficace quanto lo fu, negli anni '90, nel sostenere l'elaborazione di quelle proposte che oggi intendiamo collocare in un più vasto orizzonte.

È sulla base di queste riflessioni che mi chiedo, anzi, se non sia necessario e possibile immaginare oggi, a dieci anni dalla nascita della rivista, un consistente passo in avanti, avviando un ragionamento, certo assai impegnativo, attorno alla possibilità di dar vita a un luogo, a uno strumento permanente e qualificato di riflessione e di elaborazione capace di conferire un carattere meno episodico, meno 'volatile' alle nostre elaborazioni, e nell'ambito del quale collocare e impegnare al meglio anche la funzione di «Quale Stato»: penso al progetto di una fondazione promossa dal nostro sindacato, a un luogo nel quale far vivere quei 'pensieri lunghi' che sono in grado di farci vedere in tempo gli sviluppi delle tendenze che talora ci sfuggono, di anticipare suggestioni di pensiero e d'azione, di non farci più prendere di sorpresa.

Mi auguro, francamente, che la fase politica nuova che tanto desideriamo, per la quale tanto ci siamo battuti e ancora ci batteremo, rivelerà – se ci sarà – le radici salde di una svolta vera, ben oltre i caratteri di una necessaria (e non scontata) ma, in sé, non sufficiente affermazione elettorale.

Con una battuta, si potrebbe forse dire che la nostra ambizione (un po' folle?) di operatori nelle pubbliche amministrazioni – a continuo contatto, quindi, con le sedi e i processi della decisione politica e amministrativa – è un po' quella di contribuire a conquistare la politica agli obiettivi di un suo radicale rinnovamento, anche nel rapporto con la dignità delle rappresentanze sociali nella formazione delle scelte fondamentali per il nostro paese.

Detta così, è un po' come dire che l'automobile ha la pretesa di contribuire a orientare le mete e le tappe del viaggio, me ne

DIECI ANNI

rendo conto. Non è un'idea semplicissima da realizzare ma, certo, si tratterebbe finalmente di un viaggio nuovo e bellissimo. Proprio alla ricerca di terre nuove e di nuovi orizzonti.

Anche per questo mi piacerà, e ci sarà molto utile, avere ancora «Quale Stato» come compagno di viaggio.

Q U A L E S T A T O