

LA POLEMICA

Franco Bassanini*

IL NODO DEL SISTEMA PUBBLICO

Culture e politiche a confronto

Una conversazione a cura di Sandro Morelli

Il nome di Franco Bassanini è indiscutibilmente legato all'intensa stagione riformatrice del sistema amministrativo che si sviluppò negli anni dei governi di centro-sinistra, dal 1996 al 2001. Dei caratteri e degli esiti di quella esperienza che coinvolse fortemente l'impegno e la responsabilità delle organizzazioni sindacali, delle riflessioni successive sulle sue tante luci ma anche sui suoi limiti, «Quale Stato» ha dato più volte conto¹.

Oggi Bassanini non ha dirette responsabilità di governo ma, oltre ad aver partecipato attivamente alla stesura del programma elettorale dell'Unione, mantiene attivo e autorevole il suo contributo di studio e di proposta, anche attraverso l'Associazione di studi e di ricerche ASTRID, che ha fondato nel 2001 con Giuliano Amato e altri.

Abbiamo dunque pensato che proprio con Bassanini potesse essere, oggi, utile e interessante 'fare il punto' su una situazione che – sotto il profilo dell'auspicato rilancio della centralità del sistema pub-

* Franco Bassanini, professore ordinario di diritto costituzionale, parlamentare dal 1979 al 2006, è stato ministro per la Funzione pubblica e gli Affari regionali dal 1996 al 1998 nel governo Prodi e, dal dicembre 1999 al giugno 2001, nei governi D'Alema e Amato. In tale funzione, ha avviato un complesso progetto di riforma del sistema amministrativo spesso citato come 'riforma Bassanini'. È oggi presidente dell'Associazione per le ricerche e gli studi sulla riforma delle Istituzioni democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni (ASTRID), che ha fondato insieme a Giuliano Amato e a un gruppo di ex ministri, studiosi e esperti (www.astrid-online.it). È portavoce del Comitato promotore del referendum contro la riforma della II Parte della Costituzione.

¹ Fra i testi più recentemente pubblicati vedi, ad esempio: C. Podda, *Per una svolta vera l'iniziativa del sindacato è decisiva*, e *Un sindacato, la sua rivista*, rispettivamente in «Quale Stato» n. 2-3, 2006 e n. 1, 2006 e, on-line, nella pagina di «Quale Stato» del sito della Funzione pubblica CGIL: www.fpcgil.it. Vedi anche: P. Beni, M. Franzini, L. Pennacchi, C. Podda, R. Tarelli, *Nuova programmazione. Dopo i fallimenti del mercato*, in «Quale Stato», n.3-4, 2005 (NdR).

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

blico – si presenta, dopo il quinquennio berlusconiano, carica di attese ma non priva di interrogativi e di problemi.

Siamo andati a trovarlo presso la sede di ASTRID, abbiamo conversato a lungo e di questa attenzione lo ringraziamo ancora. Il testo che segue è il risultato del tentativo di ordinare e sintetizzare i tanti argomenti affrontati, le domande e le risposte che, spesso, si sono rapidamente succedute e talora sovrapposte.

Con Franco Bassanini e con i nostri lettori ci scusiamo sin d'ora per eventuali imprecisioni o involontarie omissioni.

Quale Stato

Ci pare si possa affermare con oggettività che le politiche delle destre, negli anni scorsi, hanno certamente contrastato e, nei fatti, messo in mora lo sforzo che, con significativi risultati, negli anni precedenti era stato compiuto dai governi di centro-sinistra – ma anche dai sindacati confederali e del pubblico impiego – per rendere il sistema delle pubbliche amministrazioni fattore di crescita del paese e una risorsa per la sua competitività.

Come sappiamo, ispirandosi esplicitamente alla filosofia dello 'Stato minimo' – e negando quindi la necessità di efficaci politiche pubbliche – i governi delle destre hanno invece trattato il sistema pubblico e il lavoro pubblico come un mero 'costo' da ridurre nel suo complesso, attribuendo al mercato la funzione di principio regolatore pressoché assoluto. Questa politica è stata perseguita nella consapevole sottovalutazione del fatto che – anche quanto alla competizione di mercato che si sbandiera come propria insegna e missione – non è senza significato che il declino competitivo del paese si sia accompagnato al dato che le pubbliche amministrazioni italiane si collocano – sia quanto al costo complessivo, sia quanto al rapporto fra numero di dipendenti e popolazione – al di sotto della media OCSE, e notevolmente al di sotto dei valori che caratterizzano i paesi competitori considerati i più avanzati nell'area europea: Francia, ma anche Germania, Gran Bretagna.

Non a caso, specie nel 2005, si moltiplicarono sondaggi di opinione e indagini sociologiche – più o meno autorevoli – che segnalavano

LA POLEMICA

una diffusa e crescente domanda di ritorno a un qualificato intervento pubblico, sia nel campo dei servizi che del sostegno allo sviluppo.

Questa nostra conversazione potrebbe utilmente partire proprio da qui: quali sono state le culture di sostegno e le pratiche politico-amministrative e di governo che hanno caratterizzato il quinquennio appena trascorso? E quali effetti hanno prodotto, quali sono insomma le condizioni concrete nelle quali ci si trova oggi a dover operare, guardando alla necessità di aprire una fase radicalmente nuova?

Franco Bassanini

La valutazione del quinquennio che abbiamo alle spalle è – secondo me – più complessa di quanto non possa sembrare a prima vista. Una parte delle destre si è sicuramente ispirata, come dicevi poco fa, a una ideologia liberista e – diciamo così – ‘tardo-reaganiana’: Stato minimo, meno tasse, riduzione dei servizi pubblici.

Ma se si interpreta il quinquennio esclusivamente sulla base di questa ipotesi, si scoprono contraddizioni apparentemente inspiegabili. La verità è che le destre italiane costituiscono una coalizione di forze assai variegata. Semplificando: una componente neoliberista, direi ‘ultraliberista’, alleata con una populistico-plebiscitaria nella quale è stata prevalente, in questi anni, l’idea di utilizzare il governo, il potere politico e quindi il controllo degli apparati delle pubbliche amministrazioni per la costruzione del consenso. Una vecchia concezione dell’uso clientelare delle pubbliche amministrazioni che può avere – e ha avuto – effetti ancora più dirompenti della cultura e delle pratiche dello Stato minimo, interrompendo un processo riformatore e di modernizzazione che aveva puntato sulla riqualificazione dell’amministrazione come fattore decisivo per la crescita economica, ma anche civile e sociale, del paese, fornendo servizi e prestazioni di migliore qualità ai cittadini.

Questa linea – tipica del vecchio sistema di potere democristiano, della parte peggiore della tradizione della cosiddetta prima Repubblica, insomma – ha puntato a rendere le pubbliche

LA POLEMICA

amministrazioni mero strumento della lotta politica, e a piegarle infine al servizio dei vincitori.

C'è, poi, un terzo fattore che ha agito: un'interpretazione *selvaggia* della democrazia dell'alternanza, secondo la quale chi vince è legittimato ad appropriarsi delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni. Una pratica ancora più grave di quella appena citata perché, nella 'prima Repubblica', l'amministrazione pubblica veniva demotivata e piegata all'uso clientelare, ma se ne rispettava, in fondo, una certa terzietà, utilizzandone poi l'influenza al servizio degli interessi che l'avevano condizionata. Nel quinquennio, invece, l'interpretazione della svolta maggioritaria come occupazione delle istituzioni da parte dei vincitori *pro tempore*, ha prodotto una sorta di ritorno allo 'Stato patrimoniale', e – dopo averne legittimato l'uso partigiano e clientelare – ha spinto l'amministrazione pubblica verso i comportamenti più perversi: anche nella 'prima Repubblica' si usava lo spionaggio politico, ma si trattava di *deviazioni* di apparati dello Stato, non di un aspetto quasi legittimato di questa interpretazione privatistica della politica e della conseguente utilizzazione dello Stato.

È parte integrante di una tale visione, naturalmente, anche l'idea che la democrazia dell'alternanza implichi che chi vince le elezioni debba e possa rimettere in discussione tutte le riforme fatte precedentemente, indipendentemente dal fatto che le ritenga condivisibili o meno.

Uno schieramento di minoranza può anche aver condiviso una parte delle riforme delle pubbliche amministrazioni fatte dal governo sorretto dalla maggioranza; può aver anche contribuito a farle approvare; può aver detto, ad esempio, che i ministeri andavano ridotti nel numero anche più di quanto non fosse stato proposto dalla maggioranza o dal governo di turno, o che la semplificazione delle procedure doveva essere più spinta. Ma, vinte le elezioni, quelle stesse persone si sentono poi non solo legittimate, ma quasi costrette a dire che tutto quello che era stato fatto prima era sbagliato. E va dunque rimesso in discussione.

Mi pare chiaro che in un processo che richiede continuità nel tempo – come quello dell'ammodernamento dell'amministrazione pubblica – ciò ha un effetto pesante, se non devastante.

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

Quei processi riformatori tra loro fortemente interconnessi, che erano stati avviati negli anni Novanta, avevano bisogno di essere seguiti passo dopo passo e con grandissima attenzione, con grande rigore, perché avevano fortemente stressato il sistema pubblico, sottoponendolo a un complesso di interventi che tendevano a cambiarne proprio la struttura di fondo.

Ci sarebbe stato bisogno di una 'manutenzione straordinaria', di continue ed efficaci verifiche: quando si imposta e si avvia un disegno vasto e profondo di riforma è ovvio che si compiono anche degli errori, se non altro nelle previsioni applicative. E sarebbe sbagliato ed astratto pretendere di avviarlo solo dopo averlo perfezionato a priori. Il processo riformatore va avviato con decisione e nei tempi giusti. Poi, devi essere naturalmente disponibile e pronto a intervenire in qualsiasi momento, mantenendo la rotta ma operando tutte le correzioni necessarie. Questa manutenzione straordinaria non c'è stata affatto. Non corrispondeva proprio agli interessi e alle intenzioni del governo Berlusconi. Inoltre, ci sarebbe naturalmente stato bisogno di un serio e continuo lavoro di implementazione che, ovviamente, non è stato neppure preso in considerazione.

Allargando un po' lo sguardo al di là delle riforme amministrative, anche la riforma del Titolo V della Costituzione – operata dal centro-sinistra allo scadere del suo mandato e con modalità (fu approvata solo dalla maggioranza parlamentare) che mi videro critico, insieme con altri – avrebbe avuto bisogno di rapide correzioni (soprattutto a proposito degli Artt. 116 e 117)² ma, naturalmente, il centro-destra aveva altro da pensare; aveva da fare niente di meno che la *devolution*. Così, ora non abbiamo (per fortuna) la *devolution* – respinta dai cittadini grazie al referendum del 25 e 26 giugno, sul quale torneremo – ma ci stiamo ancora tenendo quella riforma del Titolo V con tutti i suoi non marginali difetti, in una situazione, se non di caos, di

² La Legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, *Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, disciplina, agli Artt. 116 e 117, le competenze legislative dello Stato e delle Regioni, introducendo il contrastato principio della 'legislazione concorrente' in alcune materie.

LA POLEMICA

paralisi istituzionale dalla quale non sappiamo ancora bene come uscire, stretti come siamo fra una parte dell'attuale maggioranza che è, di fatto, arcaicamente centralista, e un'opposizione che – almeno in alcune sue parti tutt'altro che ininfluenti, a partire dalla Lega – pensa ancora alla *devolution*.

Insomma, secondo me l'analisi del quinquennio berlusconiano è assai complessa e contraddittoria, e non riconducibile al giudizio semplificato secondo il quale qui da noi ha operato una destra nettamente liberista. Se così fosse stato, avremmo certamente avuto dei danni gravi, ma avremmo potuto combattere contrapponendoci a politiche dotate, almeno, di una loro coerenza logica nel perseguire l'obiettivo di ridurre drasticamente il perimetro della presenza e dell'intervento pubblico. Invece, in Italia si sono sommati una serie di fenomeni tra loro diversi che, da una parte, hanno certamente portato alla riduzione dell'area pubblica ma, in più, hanno introdotto all'interno di quel perimetro distorsioni gravissime e fenomeni consistenti di demotivazione e di degrado nelle pubbliche amministrazioni.

Non tutto è stato distrutto, fortunatamente, e non siamo tornati all'inizio degli anni Novanta. Forti punti d'appoggio sono rimasti in piedi. E su quelli dobbiamo e possiamo ora far leva.

Ecco. A proposito di questa tua ultima considerazione, permettimi una domanda che cercherò di argomentare nel modo più chiaro.

Sempre che – come ci auguriamo – sia possibile, sarebbe sufficiente, secondo te, immaginare di riprendere il percorso dal punto in cui è stato interrotto? La domanda può sembrare un po' 'cattiva' oltre che, certamente, semplicistica. Consentimi allora qualche considerazione preliminare per concludere con alcuni più articolati e schietti interrogativi.

In questo ultimo periodo stiamo assistendo a un attacco durissimo al sistema pubblico e al lavoro pubblico: la campagna sui 'nullafacenti' (o 'fannulloni') che andrebbero letteralmente cacciati via, sui sindacati complici e conservatori – su questo torneremo fra poco, se vorrai –, si è intrecciata con le polemiche in corso (e non solo a destra) attorno a una Legge finanziaria che si baserebbe eccessivamente sul

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

prelievo fiscale e troppo poco sulle 'riforme', le quali nell'accezione comune vengono intese prevalentemente neppure come lotta mirata e rigorosa agli sprechi (che pure ci sono, e come!), ma genericamente come tagli sostanzialmente indiscriminati della spesa pubblica, a partire da quella previdenziale. Insomma, mi chiedo e ti chiedo: che cosa sta accadendo, anche nel campo del centro-sinistra? Che cosa si prepara a partire dal prossimo gennaio, nella ormai imminente 'seconda fase', comunque la si voglia definire?

Non mi pare che alla campagna piuttosto becera e sicuramente assai semplicistica e poco riformatrice contro i 'fannulloni' sia stata contrapposta una reazione energica e argomentata, da parte dell'insieme delle forze dalle quali abbiamo auspicato la progettazione di una svolta nel rilancio della centralità strategica del sistema e dell'intervento pubblico e della valorizzazione del lavoro pubblico. E anche la disponibilità dei sindacati manifestata con la proposta di un 'Patto per il lavoro pubblico' è stata finora sostanzialmente snobbata ed elusa, così come è stata faticosissima la conquista dell'impegno a garantire nella Legge finanziaria le risorse appena indispensabili per il rinnovo dei contratti nei comparti pubblici. Per non dire dell'obiettivo della stabilizzazione del precariato, che nei settori pubblici conosce le più alte percentuali di insediamento, spesso in forme odiose e – dobbiamo riconoscerlo e rinnovare il nostro impegno – purtroppo non sempre adeguatamente contrastate, nei diversi luoghi di lavoro, neppure dai sindacati.

Non ti pare, allora, che i caratteri del quinquennio berlusconiano abbiano lasciato un sedimento culturale e politico – almeno sotto questo profilo – anche nel campo del centro-sinistra? E ancora: quanto è accaduto nei cinque anni e sta ora accadendo, non manifesta forse una qualche debolezza, un limite anche dell'impostazione riformatrice degli anni Novanta?

In altri e più espliciti termini: una certa visione dei processi riformatori del sistema pubblico essenzialmente legata all'obiettivo dell'implementazione della competitività economica di sistema, non si è manifestata debole, non ha aperto varchi all'offensiva liberista ma anche all'insediamento – pure a sinistra, nel nostro campo – di una cultura economicista di stampo sostanzialmente liberista, più o meno temperato?

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

In fondo, negli ultimi anni un vasto movimento – non solo sociale ma anche politico-culturale, al quale, giustamente, non è stato estraneo il nostro sindacato della Funzione pubblica CGIL – ha non solo chiesto il ritorno a politiche di intervento pubblico, ma anche uno spostamento dell'asse che caratterizzò la pur forte ed essenziale azione riformatrice degli anni Novanta. Ha chiesto di porre al centro della missione pubblica la definizione di uno spazio nel quale la priorità sia costituita dalla salvaguardia e dalla valorizzazione dei beni comuni, dei diritti nella cittadinanza e nel lavoro, dalla sperimentazione di nuove forme partecipative e di controllo da parte dei cittadini, da affermare prima ancora delle logiche della competitività o – meglio – da affermare come presupposto per la conquista di nuove concezioni qualitative dello sviluppo sostenibile, di nuove pratiche cooperative e, dunque, anche di una nuova logica qualitativa della competitività, non più fondata prioritariamente sulla compressione dei costi e dei diritti fondamentali: un vincolo esterno, questo, di ordine generale nella competizione globale. E un vincolo che, se non arriva a negarle (come nel caso delle destre), sembra condizionare però le linee di riforma delle pubbliche amministrazioni che le culture di centro-sinistra cercano di darsi.

Una nuova logica qualitativa della competitività che, insomma, non esiti a porsi l'obiettivo forte di sottrarre alle logiche di mercato – riconducendoli alla proprietà e alla gestione pubblica – quei servizi di interesse generale che garantiscono universalità e accesso alla fruizione dei beni comuni. È il caso della gestione dei Sistemi idrici integrati, ad esempio, come afferma il programma dell'Unione e come è previsto anche dal recente DDL 'Lanzillotta', che, pure, noi contrastiamo per la generalizzata logica iperliberalizzatrice che propone a proposito di 'riordino' dei servizi pubblici locali³.

Sotto questo profilo, per rilanciare la centralità strategica del sistema pubblico non c'è forse bisogno di darsi un nuovo baricentro, cer-

³ Leggi in questo fascicolo, alle pp. 53 ss., gli interventi svolti in occasione del Forum dal titolo *Servizi privati o pubbliche virtù? Il dilemma pubblico-privato e il disegno di legge per il riordino dei servizi pubblici locali*. La documentazione presentata nell'occasione dello svolgimento del Forum è visibile nel sito di «Quale Stato»: www.fpcgil.it/effepi/Quale_Stato/Quale_Stato.htm (NdR).

LA POLEMICA

cando di tenere insieme in una rinnovata visione – e torno, così, alla domanda ‘provocatoria’ con la quale ho aperto questa lungo insieme di considerazioni – non solo il meglio delle riforme avviate negli anni Novanta, ma anche il meglio delle acquisizioni culturali e sociali conquistate in questi anni di opposizione alle politiche mercatiste e di privatizzazione della politica e del sistema pubblico perseguite dai governi delle destre, non solo in Italia, e che hai così bene descritto poco fa?

Belle domande! Più che domande: un ragionamento piuttosto complesso al quale mi permetterai di replicare con la necessaria ricchezza di argomenti. Mi scuseranno i lettori di «Quale Stato» se non potrò essere molto breve.

Dico subito che la mia risposta ha bisogno di essere scomposta in tre parti, fra di loro strettamente connesse, naturalmente.

Le politiche riformatrici degli anni '90. Alla fine del decennio si coglieva nella nostra pubblica amministrazione, sia pure in modo non uniforme, una compresenza di conservatori e di innovatori, i quali ultimi da tempo esercitavano una forte spinta per la costruzione di un sistema amministrativo più moderno, in grado di offrire ai cittadini servizi migliori, in quantità più consistente e in campi anche nuovi, per consolidare la coesione sociale, garantire la soddisfazione dei diritti fondamentali, la qualità sociale e ambientale della vita. E c'era, naturalmente, la consapevolezza che ciò avrebbe anche costituito un fattore decisivo per il futuro del nostro paese in termini di sviluppo, crescita, competitività nel mercato che andava globalizzandosi.

È vero che nella temperie del confronto di quegli anni su questa materia quel grande processo, nei fatti, si avviò essenzialmente sulla base di ragioni di finanza pubblica, per evitare il rischio di una vera e propria bancarotta finanziaria, per ridurre dunque i costi del sistema amministrativo pubblico. Ma è anche vero che, via via, il miglioramento delle condizioni finanziarie e l'evoluzione della stessa cultura politica e amministrativa nel campo del centro-sinistra, consentirono infine di vivere gli ultimi quattro anni del decennio con una consapevolezza nuova e

LA POLEMICA

più largamente condivisa. Si passò con nettezza dall'idea di una modernizzazione trainata dall'obbligo della riduzione dei costi, a quella di una riforma ispirata dall'idea che un sistema amministrativo moderno ed efficace è uno *strumento decisivo al servizio delle politiche pubbliche necessarie per vincere la sfida del nuovo secolo su tutti i terreni fondamentali*.

Qui viene una delle questioni che hai posto. Non voglio negare che, soprattutto in quegli anni, fosse in pieno vigore il clima culturale – diciamo così – del 'pensiero unico', l'illusione che l'adozione di modelli e tecniche aziendalistiche potesse essere *in sé* sufficiente a garantire l'efficacia e la migliore qualità dei servizi pubblici. Vi tornerò tra poco, parlando dei problemi di oggi. Tuttavia, anche allora avevamo chiaro che l'obiettivo fondamentale della riforma amministrativa non potesse ridursi *solo* a quello che tu hai richiamato (cioè solo alla crescita economica e della competitività nei confronti del mercato globale), e concepimmo il processo riformatore anche in funzione della crescita della coesione sociale che si ottiene garantendo a tutti l'effettività dei diritti universali attraverso i servizi pubblici fondamentali: l'istruzione, la salute, la sicurezza, le pensioni, i servizi sociali. E garantendo – terzo punto fondamentale – la qualità complessiva del sistema: la qualità ambientale, un'efficiente mobilità sul territorio.

Sapevamo, e sappiamo, che una crescita non solo quantitativa dipende dalla sinergia tra tutti questi fattori. Non a caso anche l'Unione Europea ammette nuovi Stati, come è successo in questi anni, quando ne siano verificati non solo i parametri di crescita economico-produttiva, ma anche quelli che riguardano la qualità della loro regolazione democratica e istituzionale, della loro normazione civile e sociale. E, già in quegli anni, si era preso atto – come hai ricordato anche tu – del fatto che i confronti internazionali dimostrano che l'amministrazione pubblica italiana non è né più costosa, né più pletorica di quella della media degli altri paesi.

Il nostro problema, semmai, è un altro. Rispetto ad altri paesi che hanno una pressione fiscale maggiore della nostra, in Italia l'imposizione suscita maggiori proteste per due ragioni: in primo

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

luogo, il carico è mal distribuito grazie a un'evasione senza eguali e a una curva delle aliquote che solo adesso si comincia a ridefinire in modo un poco più equo; in secondo luogo, i servizi sono spesso inefficienti e di qualità scadente. Ma non a caso, dal momento che spendiamo per le pubbliche amministrazioni tre punti di PIL meno della Francia e abbiamo due milioni di lavoratori pubblici in meno. Non parliamo, poi, dei paesi scandinavi, dove la pressione fiscale è fino a 10 punti più alta che da noi, e la spesa pubblica più o meno altrettanto. Il problema, dunque, consiste nella quantità e nella qualità della spesa.

La quantità. Il problema della quantità di risorse che vengono investite è, per noi, chiaro da tempo e ci era chiarissimo quando avviammo le riforme. Quando si denuncia il problema della forte disoccupazione femminile, sappiamo bene che la causa principale (anche se non l'unica, specie nel Mezzogiorno) è costituita proprio dalla *scarsità quantitativa* degli asili nido, delle scuole materne, del doposcuola nella scuola dell'obbligo. Sappiamo bene che le strutture private costano quasi la metà dello stipendio mensile di un giovane o di una giovane.

Negli anni Novanta queste questioni furono affrontate col concorso importantissimo delle organizzazioni sindacali: furono attivati processi di formazione, di riqualificazione e di ri-professionalizzazione; nel 1997 fu concordato e avviato il Piano per il lavoro pubblico. Volemmo fortemente un sistema pubblico che – spendendo possibilmente meno e, comunque, non di più – riuscisse a garantire maggiore quantità e qualità dei servizi alle persone e alle famiglie e, per questo, concepimmo allora anche la lotta all'evasione fiscale come l'innescò di un circuito virtuoso: più risorse dai cittadini che più hanno, non solo per avere una più equa redistribuzione della ricchezza prodotta, ma anche per investirle direttamente in servizi capaci di dare sollievo a tutti, a partire dai più bisognosi, e di contribuire a creare nuova ricchezza, nuove occasioni di lavoro per le donne, come dicevo.

Questa premessa, mi consente di soffermarmi ora sull'attualità, per rispondere ai tuoi interrogativi.

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

Il programma dell'Unione e le riforme istituzionali e amministrative. Vorrei partire dalla fase di riflessione sul progetto riformatore e, poi, di elaborazione del programma dell'Unione. Quella dello scorso anno fu una fase molto complessa, durata molti mesi. E – ecco il punto – non guidata da una logica del tipo: dopo lo scasso del quinquennio berlusconiano, rimettiamo l'orologio indietro e ripartiamo da lì, dal 2001. Lo si può verificare, stando al programma, se si considerano sia la parte che riguarda le riforme costituzionali e istituzionali, sia quella che si occupa specificamente della riforma amministrativa.

La parte sulle istituzioni si apre, infatti, con una forte riflessione autocritica sull'illusione – che aveva messo forti radici in molti, nel centro-sinistra – che i problemi dello sviluppo, dell'equità, della garanzia dei diritti si potessero risolvere essenzialmente attraverso la determinazione di un nuovo modello costituzionale concepito in senso fortemente decisionista: concentrazione del potere in capo ad un *leader*; una democrazia essenzialmente di investitura (scelto il leader, lasciatelo lavorare...). Molti si erano illusi che per questa via si potessero affrontare al meglio gli inediti problemi della globalizzazione e, nel nuovo quadro, quelli della modernizzazione del paese, della riforma del Welfare nelle nuove condizioni di crisi fiscale dello Stato. Non era così, naturalmente, e non è così. Le riforme costituzionali non possono essere il surrogato di necessarie e adeguate politiche pubbliche.

Nel programma dell'Unione queste cose sono chiaramente dette: servono politiche pubbliche rigorose e coerenti; al servizio di queste politiche ci vuole certamente una democrazia forte ed efficace, ma capace di garantire la partecipazione e il consenso e, dunque, innanzi tutto la certezza di quelle regole, di quei principi, di quei valori e di quei diritti che sono il fondamento della convivenza comune già chiaramente e solennemente stabilito dalla nostra Costituzione. La quale, quindi *non ha bisogno di una 'Grande riforma'*, ma di un'opera di manutenzione ordinaria, di qualche ritocco condiviso da tutti. Deve essere salvaguardata – si sottolinea nel programma – la forma di governo parlamentare che, peraltro, è quella più diffusa nelle democrazie euro-

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

pee, ed è sufficiente inserire quei ritocchi che consentono di renderla più forte ed efficace senza snaturarne la sostanza. Si conferma, dunque, il valore di una democrazia basata fortemente sull'autonomia, sull'autogoverno delle collettività locali. Ma garantendo che il regionalismo, il federalismo funzionino garantendo i diritti fondamentali a tutti e uniformemente, non a seconda della regione in cui uno è nato o vive.

Per questo – si aggiunge – si ristabilisca, intanto, un grado di ragionevole rigidità della Costituzione, innalzando la maggioranza necessaria per modificarla lasciandoci così alle spalle questa fase confusa e pericolosa nella quale – da una parte e dall'altra dello schieramento parlamentare – si è pensato di poter cambiare la Costituzione a colpi di maggioranza, come se anche la Costituzione potesse essere trattata come un pezzo di quelle politiche che la legittimazione maggioritaria consente di piegare alle proprie idee o addirittura ai propri interessi.

Il programma sancisce dunque – è evidente – una netta correzione di rotta rispetto a quella deriva cui una parte del centro-sinistra si era lasciata andare giungendo, nei fatti, a concorrere alla sostanziale delegittimazione della Costituzione del '48, nel senso che quella deriva – è vero – aprì oggettivamente la strada al successivo tentativo delle destre di demolirla del tutto. E a tale obiettivo – torno, ancora, sulla correzione che il programma chiede di apportare – contribuì certamente il fatto che, allora, non si ritenne di accogliere quanto alcuni di noi proponevano già dal 1995: l'innalzamento della maggioranza necessaria alle modifiche, che i costituenti non avevano stabilito perché ritenevano che il sistema sarebbe rimasto proporzionale ma, soprattutto, perché avevano un'idea etico-politica alta della fedeltà che il Parlamento avrebbe mantenuto dinanzi al principio che non si sarebbe mai tentato di cambiare la Costituzione a colpi di maggioranza, come avrebbe invece poi fatto il centro-destra nel tentativo di imporre la *devolution* e, purtroppo, anche il centro-sinistra, nel 2001, con la riforma del Titolo V, a conclusione della sua esperienza di governo.

Vedi, quindi, che sotto il profilo delle concezioni e degli interventi di ordine costituzionale e istituzionale, non c'è affat-

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

to – nel programma dell'Unione – la proposta di una mera continuità, per questi aspetti, del percorso riformatore degli anni Novanta. C'è una vera e profonda autocritica,

Un'analogia ed evidente riflessione autocritica – secondo me – si trova, nel programma, a proposito di alcuni aspetti fondamentali della riforma amministrativa.

Naturalmente, il programma prevede – e giustamente, secondo me – anche il recupero e l'implementazione di provvedimenti che furono positivamente avviati, e poi distorti o elusi nel quinquennio governato dalle destre. È il caso dell'informatizzazione e della semplificazione delle procedure che, naturalmente, non significa 'deregolazione', come invece è avvenuto negli ultimi anni e, in parte, rischia di continuare ad avvenire se non si apportano delle correzioni.

Ma è più forte ed esplicita di quanto non fosse nel periodo 1996-2001 l'affermazione dell'idea che il paese ha bisogno di energiche ed efficaci politiche pubbliche per affrontare i suoi problemi su tutti i versanti che abbiamo già detto: sviluppo e sostenibilità ambientale, diritti universali e coesione sociale. Di qui, l'esigenza di pubbliche amministrazioni capaci di progettare e organizzare tali politiche.

Inoltre, nel programma è esplicitamente riconosciuto il fatto che – diversamente da dieci anni fa – oggi non c'è alcun bisogno di riscrivere tutto l'assetto normativo. Anche in questo campo, dunque, non serve una 'Grande riforma', ma un grande progetto di modernizzazione, una serie di azioni coerenti e convergenti. A partire dagli interventi sul 'capitale umano' delle pubbliche amministrazioni, anche attraverso la riapertura del reclutamento di giovani, per una nuova leva di dirigenti, di tecnici che immetta nuove energie, nuove professionalità nelle amministrazioni pubbliche, dopo anni di proclamato blocco delle assunzioni e di praticate assunzioni clientelari, che in tanti casi hanno invaso al ribasso tante strutture pubbliche.

Insomma, una volta garantito il recupero del potere d'acquisto dei salari delle lavoratrici e dei lavoratori pubblici rispetto all'inflazione, oggi l'obiettivo fondamentale dovrebbe essere

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

quello di riuscire a mettere a disposizione risorse significative per incentivare il miglioramento della quantità e qualità dei servizi, per innescare quel circuito virtuoso di cui abbiamo già detto, anche a proposito dell'occupazione femminile.

Analogamente: pensiamo forse di poter combattere con efficacia l'evasione e l'elusione fiscale e contributiva, il lavoro nero e gli infortuni sul lavoro senza potenziare *decisamente* non solo il personale delle agenzie delle entrate, ma anche gli ispettorati del lavoro, che hanno tutti gravi carenze di organico?

Infine, nel programma è stata molto rivista e attualizzata la riflessione critica attorno a due punti relevantissimi che anche tu hai giustamente indicato poco fa: la grande diffusione del precariato nel sistema pubblico e – questione distinta ma per molti versi collegata alla prima – la dilagante pratica dell'*out-sourcing* (l'esternalizzazione e la conseguente privatizzazione di servizi talora strategici).

Obiettivamente, la questione del precariato negli anni Novanta si presentava in modo molto diverso: il problema era presente essenzialmente nella scuola, in quel modo quasi fisiologico che ricordiamo, a proposito degli incarichi che, poi, venivano generalmente stabilizzati attraverso i concorsi. La successiva, grande diffusione del lavoro precario, secondo me, è stata la conseguenza di diversi fattori. In primo luogo, il continuo e ripetuto blocco delle assunzioni operato dai governi di centro-destra. A un certo punto, le amministrazioni si sono trovate 'costrette' a garantire i servizi attraverso l'utilizzazione di personale precario. Poi, ha agito proprio la filosofia del centro-destra: è evidente che il personale precario è più manovrabile, più asservibile a logiche partigiane e clientelari.

Il terzo fattore che, secondo me, non va sottovalutato, riguarda gli effetti di un doppio fenomeno: da un lato, un decentramento amministrativo che ha ricollocato competenze ma non adeguate risorse umane (è il caso, ad esempio, delle guardie forestali ricollocate centralisticamente come quinto corpo di polizia); dall'altro, l'accrescersi – tipico della nostra epoca – di nuovi bisogni personalizzati e, dunque, diversificati, che richiedono nuove funzioni, nuovi servizi, nuove figure professionali.

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

Nel nostro programma, questa grande questione è stata non solo analizzata, ma affrontata attraverso una scelta chiara e 'strategica': *nelle pubbliche amministrazioni il lavoro a tempo determinato è ammissibile soltanto in presenza di missioni o funzioni temporanee*. E' evidente, insomma, la differenza che passa fra – ad esempio – le esigenze di un Comune turistico che ha, per un mese, un mese e mezzo all'anno, un fortissimo afflusso di persone e di traffico (e, per questo, potrà ricorrere legittimamente a un *temporaneo* rafforzamento del corpo dei vigili urbani), e quelle di un'amministrazione nella quale, invece, una funzione e il relativo servizio hanno un carattere *permanente*, fatte salve le normali oscillazioni.

L'altra questione – quella delle esternalizzazioni (che, a loro volta, producono anche insicurezza sociale e precarizzazione dei servizi e del lavoro) – ha a che fare con un fenomeno più profondo, di ordine culturale prima ancora che politico. Negli anni Novanta (ne ho già accennato, ma voglio ora sviluppare un po' queste considerazioni) si è sentito anche nel campo nostro l'effetto – diciamo – del 'pensiero unico'. Poco fa ho fatto riferimento alla 'scoperta' dei modelli e delle tecniche aziendalistiche, che anche nel settore pubblico possono essere utili a organizzare meglio una attività e un servizio che comporta la produzione di beni e servizi. Ma – ecco il punto – a condizione che lo si faccia sapendo che si tratta di *garantire beni e servizi di fruizione universale*. Quando, poi, si procede con le privatizzazioni, bisogna stare molto più attenti, perché è dietro l'angolo il rischio di non essere in condizione di garantire gli stessi risultati che ha, invece, l'efficientamento delle funzioni e dei servizi pubblici. E in ragione del semplice fatto che là dove non si verifica un profitto che le aziende private considerino adeguato, la conseguenza che si determina è, ovviamente, uno scadimento della qualità dei servizi privatizzati o il loro maggiore costo per i cittadini o entrambi questi fenomeni.

Ci tengo a sottolineare che anche per questi aspetti davvero fondamentali il programma dell'Unione opera una vera correzione di rotta, rispetto all'asse prevalente negli anni Novanta. Io penso che si tratti di una correzione qualitativamente coerente, perché erano incoerenti, piuttosto, gli eccessivi favori che anche

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

noi abbiamo riservato, in quegli anni, ai processi di esternalizzazione e di privatizzazione che, peraltro – come anche tu hai messo giustamente in luce – non hanno dato affatto risultati soddisfacenti né per i diritti dei cittadini né per quelli delle lavoratrici e dei lavoratori pubblici, sicché noi stiamo vivendo adesso gli anni della delusione verso quelle politiche neoliberiste, e c'è una nuova domanda di pubblico alla quale abbiamo l'obbligo di rispondere positivamente attraverso la costruzione e il rilancio di pubbliche amministrazioni efficienti e di servizi pubblici efficaci, così da poter chiedere con fondamento e con successo ai cittadini di assumersi un carico fiscale equo e complessivamente adeguato. Non dico come in Scandinavia, ma – perché no? – almeno collocandosi a metà strada!

Veniamo alla terza parte del tuo ragionamento? Insomma, mi pare che tu stia opportunamente valorizzando gli elementi positivi e anche di innovazione, di correzione – rispetto alla stessa esperienza passata dei governi di centro-sinistra – che il programma ha introdotto. Bene.

Ma, poi, che cosa è successo? E che cosa sta accadendo ora, a fronte degli impegni programmatici? E se – come noi pensiamo e abbiamo già accennato poco fa – si stanno verificando problemi nuovi, contraddizioni anche rispetto alle indicazioni programmatiche, quali ne sono le ragioni politiche e le basi culturali, secondo la tua opinione (sempre che, naturalmente, tu condivida almeno in parte, la nostra preoccupazione)?

Sì, ci arrivo. Ma voglio procedere con ordine. Partiamo dai fatti – quelli che si sono determinati prima e dopo la campagna elettorale e, oggi, con la Legge finanziaria – e, poi, proviamo anche ad indagarne le radici.

Dal programma alla campagna elettorale...e oltre. C'è stato un punto critico – secondo me – nella fase conclusiva della campagna elettorale. Pur essendo forti di un programma sottoscritto pagina per pagina – come ha sottolineato più volte Prodi – da tutti i leader della coalizione di centro-sinistra, a me è sembrato

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

che, nell'ultima fase della campagna, noi fossimo un po' tutti ossessionati non dalla giusta idea di valorizzare il nostro progetto di garantire i diritti dei cittadini attraverso migliori servizi pubblici – anche a costo di un'equa ma necessaria redistribuzione del carico fiscale – ma, piuttosto, da quella (sbagliata) di dimostrare – sotto l'attacco delle destre – che no, 'noi non siamo i partiti delle tasse'. Così, abbiamo un po' rinunciato alla nostra offensiva riformatrice, e cercato di difenderci non sul nostro terreno, ma su quello che le destre stavano imponendoci.

E a me sembra che questo atteggiamento difensivo si sia protratto anche dopo la vittoria elettorale: come hai giustamente segnalato anche tu, la campagna sui 'fannulloni' nelle pubbliche amministrazioni avrebbe richiesto, innanzitutto, una risposta dura che dicesse al mio amico Pietro Ichino ⁴ che, intanto, lui sembra incredibilmente ignorare che noi abbiamo un milione e mezzo di dipendenti pubblici in meno rispetto alla Gran Bretagna, due milioni in meno – e spendiamo quasi 4 punti di PIL in meno in stipendi ai dipendenti pubblici – rispetto alla Francia. Si può continuare: spendiamo 6 punti in meno rispetto alla Svezia, 5 punti in meno rispetto alla Danimarca.

⁴ Laureato in Diritto del lavoro nel 1972, Pietro Ichino è stato dirigente sindacale della FIOM-CGIL dal 1969 al 1972; dal 1973 al 1979 è stato responsabile del Coordinamento servizi legali della Camera del Lavoro CGIL di Milano. Dal 1975 è iscritto all'albo degli avvocati e procuratori di Milano ed esercita la professione forense. Nell'ottava legislatura (1979-1983) è stato membro della commissione Lavoro della Camera dei Deputati, eletto nelle liste del Partito comunista italiano. Dal 1991 è professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università statale di Milano.

Giornalista pubblicista dal 1970, dal 1997 è editorialista del «Corriere della Sera», quotidiano sul quale, in tre successivi articoli – *Ma lo Stato tagli sui fannulloni*; *Il sindacato e i nullafacenti*; *Tre domande ai sindacati* – apparsi rispettivamente il 24, il 29 agosto e il 5 settembre, ha proposto che, almeno per l'1% all'anno, siano individuati nella pubblica amministrazione i 'nullafacenti' da 'tagliare', concedendo naturalmente ad essi il diritto di difesa e persino la possibilità di indicare in un collega ancor più 'nullafacente' l'obiettivo del provvedimento. Ne è nata una fitta polemica – che ha coinvolto sindacalisti e non solo – la quale, successivamente, ha assunto anche le più meditate forme di un confronto sulle pubbliche amministrazioni che, naturalmente, non è chiuso (NDR).

LA POLEMICA

Mi pare chiaro: il problema nostro non è quello ridurre il perimetro dell'amministrazione pubblica, ma di investire in essa per renderla più efficiente. E, ancora, Ichino non può ignorare che non è vero che nell'amministrazione pubblica il posto di lavoro sia garantito a chiunque, anche ai fannulloni. Che esistano amministratori, politici che non hanno il coraggio di applicare le leggi è pur vero, ma in Italia – e col consenso dei sindacati – sono state anche introdotte norme che prevedono che la qualità del lavoro e i risultati conseguiti hanno un rilievo determinante.

Per questi aspetti, il problema fondamentale, io credo, è quello di applicare le norme delle riforme degli anni Novanta che meno diffusamente sono state applicate: gli incentivi finalizzati a migliorare la qualità del lavoro pubblico, la professionalizzazione. Allora, furono ragioni di finanza pubblica ad ostacolarci. Poi fu il centro-destra, per le ragioni che abbiamo già esaminato. Ora si può e si deve fare, anche perché sappiamo perfettamente che ci sono alcune amministrazioni nelle quali è difficile identificare indicatori oggettivi e affidabili di miglioramento delle prestazioni oggettive, ma sappiamo anche che in molte altre è relativamente semplice farlo e, se si cominciasse là dove si può (il 50% circa delle pubbliche amministrazioni), poi questa logica prenderebbe piede nell'insieme della cultura e delle pratiche amministrative, anche perché sarebbe forte il sostegno dei cittadini.

Ad esempio (e mi fa piacere aver ascoltato dire queste cose da parte anche di dirigenti sindacali) perché, nei contratti integrativi della sanità, non si dovrebbe poter investire risorse significative legate all'obiettivo di una riduzione del 10% all'anno dei tempi delle liste d'attesa, oppure – per quanto riguarda la regolarizzazione dei migranti – all'obiettivo della riduzione del 20% dei tempi medi di rilascio dei permessi di soggiorno? D'altra parte, non fu così quando introducemmo – rendendo operativa una disposizione preesistente ma inapplicata – l'autocertificazione sostitutiva degli atti notarili? Insomma, ci vuole un pochino di coraggio ma, soprattutto, tanta coerenza.

Per fortuna, poi, sono state introdotte delle correzioni, grazie anche all'intervento dei sindacati: ma aveva un senso – nella

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

prima stesura della Legge finanziaria – abolire il fondo per l'incentivazione della mobilità contrattuale (stiamo parlando di 20 milioni di euro all'anno, bada!), riproponendo nello stesso tempo un sostanziale e sbagliato blocco del turn-over, seppur con una modesta finestra aperta sulla possibilità di riassorbire un certo numero di precari?

Ha un senso, tutto questo, proprio da parte di chi – spesso assecondando e non contrastando i modi sbagliati e beceri che abbiamo già ricordato – rivendica un rinnovamento anche generazionale del personale pubblico che anche il programma, i sindacati e molti di noi rivendicano ma con altre più civili e ragionevoli modalità, puntando soprattutto alla riqualificazione professionale? Nel programma abbiamo utilizzato una formulazione nettissima, invocando una nuova leva di giovani nelle pubbliche amministrazioni. E aveva un senso – poi anche questa cosa è stata corretta – ripristinare i controlli di merito da parte della Ragioneria dello Stato?

Un altro esempio? La riduzione del personale addetto agli uffici di supporto (non impegnato sul *front line* della produzione di beni e servizi per i cittadini, insomma) al 15% del totale, ha un senso se devi scendere – mettiamo – dal 18% al 15%. Ma se oggi sei al 40%? È del tutto evidente che se imponi tempi predefiniti e rapidi – due anni, sta scritto – quella amministrazione non farà in tempo a riconvertire il personale da spostare, e finirà con esternalizzare quei servizi di supporto, aumentando la spesa complessiva perché, almeno per un po' di tempo, dovrà pagare gli uni e gli altri, senza neppure avere il beneficio di una ri-professionalizzazione efficace dei suoi dipendenti. Bisognerebbe, piuttosto, attivare un meccanismo graduale e intrecciato con processi di riqualificazione che, via via, renderebbero più efficiente quell'amministrazione; o no?

Questi (e altri) fatti, seppur richiamati invocando qualche esempio un po' estremo – e questioni per fortuna già corrette, o in via di correzione, nella Legge finanziaria – dimostrano, comunque, che c'è qualcosa che non sta andando a dovere, in questo campo. E giustamente tu ricordavi che – con modalità, accenti e, in parte, ragioni e obiettivi diversi e autonomi – anche i sindacati avanzano analoghe considerazioni e richieste,

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

Prima di concludere questo ragionamento affrontando, come hai preannunciato, il punto delle radici politiche e culturali di tutto ciò (e le prospettive di correzione che vedi necessarie, suppongo), ti proporrei di soffermarti su quest'ultima questione: il ruolo che hanno avuto, sin dagli anni Novanta, i sindacati e, soprattutto, quello che ancora possono avere – e hanno dimostrato di voler esercitare con la già citata proposta di un nuovo 'Patto per il lavoro pubblico' – nei processi di riforma del sistema pubblico. Qualcosa – e di non piccola importanza – l'abbiamo già detta riferendoci all'evoluzione significativa, nel pensiero e nelle pratiche, che mi sento di poter senza iattanza rivendicare a merito della Funzione pubblica della Cgil. Di contro, abbiamo anche accennato alla aggressiva campagna in corso contro i sindacati del pubblico impiego, considerati – da destra ma non solo... – l'ostacolo conservatore e, sostanzialmente, corporativo da abbattere, in quella concezione del lavoro pubblico che le destre – ma non solo... – hanno coltivato nel nostro paese: un costo pressoché parassitario da ridurre, se non da sopprimere insieme con le fondamenta del sistema pubblico. Tu, naturalmente, hai avuto tutt'altra esperienza. Lo sappiamo e, per cenni, lo hai già ricordato. Proviamo ad approfondire un po'?

Mi pare di capire che il governo – e soprattutto il ministro Nicolais – stia manifestando ora interesse e apprezzamento per la proposta dei sindacati. Mi auguro che presto seguano i fatti.

Ora, ripeto, si può certo sostenere che il livello qualitativo della nostra amministrazione pubblica non è eccellente e non è uniformemente distribuito. Ma quando si dice che la nostra amministrazione pubblica è pessima, io reagisco pensando alle esperienze straniere (europee, in particolare) che conosco abbastanza bene e ho potuto conoscere sempre meglio grazie alle tante occasioni di confronto che ho avuto e ancora ho.

Occasioni nelle quali non solo si riconosce – a partire dalla Francia – che l'Italia negli anni Novanta avviò un grande processo di modernizzazione, ma mi vengono rivolte con sorpresa e compiacimento tante domande proprio sul ruolo che ebbero allora i sindacati: – Ma come siete riusciti a vincere la resistenza sindacale di fronte alla contrattualizzazione del rapporto di

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

lavoro di pubblico impiego? – mi chiedono frequentemente. E lo stupore è massimo quando spiego che la contrattualizzazione del rapporto di lavoro fu proposta e sostenuta proprio dai sindacati che, anzi, tentarono di ottenerne l'estensione anche ai corpi che ne sono rimasti fuori, a partire dai professori universitari.

Ricordo quando, in una sala solenne e con non meno di cinquecento persone, a Parigi, scattò un applauso rivolto ai sindacati italiani, definiti «moderni e innovativi», nella sede proprio sorprendente dell'UMP, il partito di Chirac, perché avevo appena spiegato che, dinanzi alla 'minaccia' dell'allora vice presidente del Consiglio Gianfranco Fini di tornare alla legificazione – annullando di fatto la contrattualizzazione del rapporto di lavoro pubblico – i sindacati italiani (UGL compresa) avevano minacciato lo sciopero generale. Sarebbe bene che i tanti soloni che, qui da noi, sentenziano contro i sindacati italiani, riflettessero sul significato di queste cose, che neanche conoscono bene.

In Francia, certo, c'è una forte, qualificata e storicamente rispettata amministrazione pubblica, ma c'è anche tanto corporativismo sindacale: chi lo sa che nel ministero francese dell'Economia e delle finanze ci sono oltre 300.000 dipendenti (più di tutti i dipendenti statali italiani messi insieme!), e il sindacato lì maggioritario organizza *solo* i dipendenti di quel ministero? Quello sì che è un sindacato corporativo, altro che i sindacati italiani.

Con l'accordo dei sindacati confederali e del pubblico impiego (anzi, persino grazie al loro iniziale impulso), sul finire di quegli anni non solo portammo, in termini generali, a stabilità ed efficacia la contrattualizzazione del rapporto di lavoro, ma contrattualizzammo anche la parte variabile delle retribuzioni legandola alla posizione e (anche se con applicazioni ancora limitate, per evitare che, in mancanza di indicatori affidabili, si avessero distribuzioni di tipo clientelare), al risultato; stabilimmo – cosa che strabiliò e ancora sorprende i francesi – il ruolo unico dei dirigenti, la mobilità fra le amministrazioni e altro ancora.

Perché, allora, ci troviamo oggi in una situazione così diversa, così meno favorevole sia al procedere della riforma amministrativa che al giusto riconoscimento del ruolo del lavoro pub-

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

blico e dei nostri sindacati? Non so spiegarmelo in modo inequivoco. Arriverò tra poco alla valutazione politica e culturale di ordine generale che mi solleciti, ma prima voglio ancora riflettere – e far riflettere i nostri lettori – attorno a dati di fatto che, in realtà, possono avere diverse spiegazioni.

Naturalmente, da un lato si può sostenere che, sottoscritto il programma, la situazione della finanza pubblica è apparsa, poi, molto più grave di quanto non si pensasse, e che dunque anche gli obiettivi programmatici hanno dovuto subire un adattamento. Però non vorrei apparirti ingenuo o strumentale: so bene anche io che sono molti e assai competenti coloro che sostengono che, per il 2007, le entrate fiscali e contributive potrebbero essere state sotto-stimate fino a 8 miliardi di euro. Se così fosse, capisco anche l'imbarazzo che ci sarebbe ora a correggere la valutazione dinanzi alle autorità europee alle quali è stata presentata una situazione diversa. Ma è anche vero che sono accadute cose che sembrano non avere alcun rapporto con questi problemi: c'è voluta una verifica diretta con autorevoli dirigenti sindacali – e anch'io ho dovuto consigliarla – per convincere alcuni ministri che i sindacati sono nettamente contrari allo *spoil system*, e avrebbero quindi giudicato con molta severità una misura di generalizzazione di questa odiosa concezione dell'occupazione politica del sistema pubblico (fortemente contrastata, non a caso, nel nostro programma), che, peraltro, qualcuno pensava di finanziare stornando risorse destinate alla contrattazione integrativa dei trattamenti legati alla produttività.

La verità, dunque, è che noi abbiamo davvero una parte consistente della nostra classe politica che non ha capito proprio niente di quello che, sulle amministrazioni pubbliche, le grandi organizzazioni sindacali confederali e del pubblico impiego hanno elaborato e praticano. È chiaro, naturalmente, che anche il sindacato ha limiti e ritardi, specie nella pratica contrattuale diffusa. Ma, anche sotto questo profilo, non si può imputare solo al sindacato di perseguire erogazioni di risorse integrative 'a pioggia', non legate alla valutazione dei risultati, se – come ho già detto in modo esemplificativo poco fa – è di tutti la responsabilità di non essersi sufficientemente impegnati per individuare affidabili indicatori di *performance* almeno nelle molte ammi-

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

nistrazioni nelle quali, invece, sarebbe possibile (e neppure tanto complicato) definirli. E, comunque, è pur vero che, malgrado questi limiti, noi abbiamo nel nostro paese esperienze di valutazione dei dirigenti – soprattutto negli enti locali di media dimensione – che non sono percentualmente inferiori rispetto alla Francia e alla Germania.

Insomma, anche nel 1997 i sindacati proposero di lavorare ad un ‘Patto per il lavoro pubblico’, e questa proposta fu accolta. Lavorammo molto (anche in sede di Conferenza Stato-Regioni) estendendo la contrattualizzazione; definendo i criteri per avviare elementi di federalismo fiscale e concertando l’opportunità di provvedimenti importanti per individuare la redistribuzione delle competenze nazionali, regionali e locali nel sostegno allo sviluppo, sia per le industrie che per le imprese artigianali: un esempio di pratica efficace della concertazione e, nel merito, di concezione giusta di un’amministrazione pubblica moderna e razionale, posta al servizio dello sviluppo del paese.

Sotto questo profilo, ce ne sarebbero di cose da fare ancora oggi. È ancora da correggere, da battere, il formalismo della cultura giuridica – dal Consiglio di Stato alla Corte dei Conti (soprattutto) – se si vuole, ad esempio, rilanciare l’efficacia degli ‘Sportelli unici per le attività produttive’⁵; i quali – prima che, per impulso del presidente di centro-destra di una Regione, intervenisse a depotenziarli la Corte costituzionale – unificavano realmente ed efficacemente – come riconobbero apertamente tanti imprenditori – fino a 44 procedure autorizzatorie necessarie per localizzare e realizzare un impianto produttivo.

Comprendo e rispetto la tua prudenza e il tuo scrupolo nell’esaminare i fatti, prima di esprimere giudizi. E non vorrei forzare la tua disponibilità. Ma mi pare che, a questo punto, non si possa sfuggire a quell’interrogativo di fondo che abbiamo più volte evocato. Che cosa

⁵ Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli Enti locali, in attuazione del Capo I della Legge 15 marzo 1997 n. 59 (NdR)*.

LA POLEMICA

sta accadendo, dunque, a proposito delle radici politiche e culturali sulle quali poggia l'impalcatura del centro-sinistra? Perché, su questo terreno, queste difficoltà di condotta politica, queste incertezze e contraddizioni, rispetto allo stesso impianto programmatico?

In effetti, non riesco a capire bene come mai, oggi, dinanzi ad una nuova proposta di 'Patto' fondata sulla chiara identificazione – da parte dei sindacati – dei giusti terreni sui quali confrontarsi, anche sulla base di dichiarate e importanti disponibilità, ci sia non solo silenzio ma persino, se non un assecondamento, una debolezza generalizzata nella risposta a certi attacchi tanto gravi.

Restando essenzialmente sul terreno dell'analisi dei processi culturali e politici che attengono alla riforma amministrativa e, più in generale, alla cultura istituzionale, mi pare si debba riconoscere che, in questa fase, si sta manifestando una certa divaricazione tra quanti hanno impresso certi caratteri piuttosto ben definiti al programma dell'Unione, e quanti stanno ora esercitando un ruolo fondamentale nella elaborazione della Legge finanziaria.

Bada bene, non sto affatto dicendo che il ministro dell'economia o il vice ministro delegato alle Finanze (Padoa Schioppa e Visco, insomma) esprimano una cultura troppo moderata o persino 'di destra': niente affatto! Stiamo constatando che proprio da loro ci sta venendo un segnale di grande attenzione ai problemi della redistribuzione del reddito e dell'equità sociale: dopo anni nei quali le destre hanno operato per l'attenuazione della progressività fiscale (più si guadagnava, meno si pagava), abbiamo finalmente una netta inversione di tendenza attraverso la revisione della curva delle aliquote, l'aumento delle detrazioni per le famiglie, la volontà di affrontare il problema degli incapienti.

Però mi pare che, con altrettanta chiarezza, si possa riconoscere che, in questa parte della nostra coalizione, si sta manifestando una certa sottovalutazione del fatto che la tutela dei diritti si garantisce non solo attraverso la *redistribuzione dei trasferimenti monetari*, ma anche attraverso il *ruolo diretto delle funzioni pubbliche nell'erogazione dei servizi e nell'intervento*.

È in questa area che, in fondo, si condividono le posizioni di

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

Ichino e l'idea che il sindacato sia stato e sia una 'palla al piede' nei processi di modernizzazione. Ma, in realtà, che cosa avrebbe dovuto fare il sindacato se non tentare di evitare che i processi di cosiddetta modernizzazione perseguiti nel quinquennio berlusconiano finissero col massacrare i diritti delle lavoratrici e dei lavoratori, oltre a quelli dei cittadini?

Proviamo a fare il punto. Mi pare che tu stia sostenendo: non solo e non tanto trasferimenti monetari verso i consumi di mercato per il tramite dei cittadini, delle famiglie, ma erogazione diretta e universalistica di quei servizi pubblici che sono in grado di garantire, nell'accesso e nelle tariffe, diritti universali. Ma non sta proprio qui il crinale fondamentale che distingue e separa le politiche liberiste e mercatiste – anche quelle più temperate – da quelle modernamente ispirate al rilancio strategico dello 'spazio pubblico' (anche come luogo della democrazia partecipata), dell'intervento attivo e diretto delle funzioni pubbliche, sia sotto il profilo produttivo che dei servizi?

Procediamo con ordine. Ho appena detto di una componente della maggioranza con quelle caratteristiche. Poi ce n'è un'altra, diversa, che si sta chiaramente rivelando in questa situazione piuttosto confusa, e che corrisponde più precisamente alle osservazioni che hai appena fatto. Mi riferisco a una componente che è forte nella Margherita e che tende a 'demonizzare' il programma e ad alzare, un po' ideologicamente, la bandiera delle liberalizzazioni, della cosiddetta 'difesa dei ceti medi'.

Intendiamoci, là dove è giusto che ci sia il mercato e, nel mercato, il massimo della competizione per contrastare monopoli e rendite corporative, anche secondo me si debbono fare le liberalizzazioni, che possono costituire un vantaggio sia per i cittadini che per il paese nel suo insieme. Ma una cosa (giusta) è liberalizzare, ad esempio, le attività professionali, altra cosa (sbagliata) è comprimere dentro le logiche del mercato, costringere dentro le logiche del profitto il ruolo dei servizi pubblici e delle pubbliche amministrazioni. E mi pare che, assai opportunamente, questa discussione sia ormai all'ordine del giorno anche a livello europeo – per iniziativa

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

del gruppo del PSE e delle sinistre, dei sindacati – dopo l'esperienza quantomeno ambigua e pericolosa della Direttiva Bolkestein.

Detto questo, io continuo ad insistere, sia chiaro, nell'affermare che la linea favorevole al rilancio dell'intervento pubblico sarebbe positivamente perseguibile (ed efficace) se si riuscisse a inserirvi forti elementi di efficientamento e modernizzazione nel funzionamento del sistema. Questo è il punto. E si dovrebbero anche immettere nel sistema pubblico fattori di incentivazione a una competizione virtuosa, fermo restando il principio che un servizio pubblico non può essere gestito secondo la logica del profitto privato.

Infine, secondo me, ci sono almeno altre due distinte componenti politico-culturali, nel centro-sinistra.

Una ha un'impostazione sostanzialmente tecnocratica, non contraria al ruolo delle pubbliche amministrazioni ma favorevole al dominio di grandi tecnocrati in grado di decidere *insindacabilmente*. Chi ragiona così non capisce – pensiamo alla scuola o alla sanità – che la qualità del servizio non si può perseguire in termini essenzialmente tecnocratici, perché sono invece indispensabili fattori squisitamente culturali e politici.

La nostra scuola elementare, ad esempio, è tra le migliori al mondo. Poi, i problemi si accrescono a mano a mano che si sale verso i livelli superiori. Questo non ci dice forse che la *motivazione* (culturale, sociale, etica, e anche salariale) è un fattore fondamentale ai fini della qualità di tali servizi? Ho fatto tante esperienze di questo tipo, che si possono riscontrare anche in altri comparti dell'amministrazione pubblica. L'impostazione che ho definito tecnocratica sottovaluta del tutto questo aspetto, e ha una concezione non positiva del ruolo del sindacato, che non ha, e non vuole avere, una cultura tecnocratica. Queste cose, d'altronde, le aveva capite bene l'amministrazione Clinton, che puntò molto sulla professionalizzazione dei pubblici dipendenti e sulla loro motivazione.

L'altra componente è quella che pretende di privilegiare in assoluto il primato dell'autorità politica (e della sua presunta 'professionalità') sull'amministrazione pubblica. In questo caso agisce la degenerazione derivata da un'interpretazione rozza del

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

sistema maggioritario. E anche in questo caso il sindacato – che, magari, con la citata proposta del ‘Patto’, chiede di discutere, di partecipare alla formazione delle scelte – appare semplicemente come un fastidioso ostacolo. La realtà si è rovesciata – almeno sul piano delle affermazioni di principio – rispetto a quella degli anni Novanta, quando si teorizzò il limite della politica, la terzietà delle autonome responsabilità amministrative, e così via.

Mi pare che possiamo avviarci verso la conclusione di questa lunga e interessante conversazione. C'è un ultimo punto, però, sul quale non possiamo non soffermarci. E credo che interessi anche te.

Rilanciare la centralità delle strategie riformatrici delle pubbliche amministrazioni, significa anche mantenerne forte e coerente il nesso con i processi di riforma istituzionale (e viceversa). Tu sei stato fra i principali protagonisti dell'impegno vincente del Comitato 'Per salvare la Costituzione, aggiornarla ma non demolirla'. Dopo la splendida – e inaspettata almeno nelle sue dimensioni – vittoria referendaria del 25 e 26 giugno, quale il rapporto (se è possibile identificarlo e, soprattutto, praticarlo) fra obiettivi e iniziative del Comitato e rilancio della centralità dei processi di riforma delle pubbliche amministrazioni?

Ti ringrazio per questa domanda, che tocca una questione alla quale tengo molto e a proposito della quale nutro non poche preoccupazioni. Sono preoccupato perché vedo avanzare un'interpretazione riduttiva del risultato referendario. La vedo avanzare nella cultura istituzionale dell'area di centro-sinistra e in Parlamento.

Sono preoccupato ma anche stupito, perché se le elezioni politiche le abbiamo vinte di misura, il referendum è stato vinto col 62% dei consensi dell'elettorato e, se mi si permette, in questo leggo la conferma più significativa anche della linea di politica istituzionale proposta nel programma dell'Unione. Ora, il risultato referendario ci dice inequivocabilmente che la maggioranza degli italiani ritiene che l'impianto della nostra Costituzione deve restare, così come è, il fondamento della coesione democratica e unitaria del paese.

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

Questo non significa, naturalmente, che si debba rifiutare o 'vietare' qualunque tipo di revisione costituzionale. Però i principi e i valori fondamentali, «l'assetto fondamentale» – come disse Carlo Azeglio Ciampi con una delle sue geniali semplificazioni – non si possono impunemente modificare. Che l'impianto fondamentale della Costituzione del '48 vada ancora bene, l'abbiamo scritto esplicitamente nel nostro programma e, soprattutto, l'hanno deciso il 25 e 26 giugno gli elettori. O no?

Allora, se di questo si tratta, noi non possiamo non sentirci impegnati (e dal voto dei cittadini più che dal nostro stesso programma) a contrastare nettamente la deriva che c'è stata negli ultimi 15 anni – e alla quale pure il centro-sinistra ha dato il suo discutibile contributo – verso la cosiddetta 'grande riforma' costituzionale che, pretendendo di modificare (radicalmente) *solo* la Parte Seconda del testo costituzionale, in realtà pone le fondamenta e apre la strada allo stravolgimento dell'intero impianto, come è accaduto con la 'riforma' delle destre respinta dai cittadini.

Io, purtroppo, non vedo chiara e netta questa posizione di contrasto neppure fra le nostre fila, e vedo avanzare il rischio grande di cui ho detto all'inizio. Lo vedo, quando leggo nella relazione del presidente della commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, Luciano Violante – persona di grande intelligenza e competenza – la più volte ripetuta propensione a non modificare (innalzando a 2/3 il quorum necessario per le riforme costituzionali) l'Art. 138 della Costituzione, per uscire definitivamente dal tunnel dei cambiamenti costituzionali fatti a colpi di maggioranza semplice.

Dove si vuole andare a parare, per questa strada? Sento e leggo che si dà – anche nel nostro campo – grande rilievo a indagini di dubbio fondamento secondo le quali i cittadini avrebbero espresso, nel referendum, un *no* alla *devolution*, ma vorrebbero tuttavia una 'grande riforma' costituzionale per dare più forza al governo e, in particolare, più poteri al presidente del Consiglio. Naturalmente in tali indagini non si pone in evidenza, dinanzi agli interpellati, il rischio di uno sbilanciamento dei poteri che deriverebbe dalla riduzione di quelli del Parlamento e, soprattutto, manca la domanda delle domande, alla quale hanno risposto

Q U A L E S T A T O

LA POLEMICA

nel modo che sappiamo i 25 milioni di cittadini che hanno partecipato al referendum: – l'impianto fondamentale della nostra Costituzione deve restare quello del 1948 o no? Insomma, mi pare si stia rivelando un'intenzione politica pericolosa, a partire dalla negazione della necessità di rendere più rigide le condizioni di modifica della Costituzione per sottrarle agli arbitri delle maggioranze di turno, per finire... non so bene dove.

Si dice anche, nel nostro campo, che il centro-destra sarebbe comunque ostile alla modifica dell'Art. 138. Ma, mi chiedo, perché l'attuale minoranza dovrebbe essere contraria a un innalzamento del quorum per le revisioni costituzionali che, in questa legislatura, la garantirebbe da riforme imposte dall'attuale maggioranza? Posso darmi un'unica risposta: il centro-destra pensa che questa legislatura avrà vita breve, spera di vincere le prossime elezioni e, in tal caso, si propone di rimettere le mani sulla Costituzione a colpi di maggioranza.

Ma, allora, a maggior ragione noi dovremmo batterci subito per la modifica dell'Art. 138 e cercare con attenzione, nel paese e in Parlamento, tutte le alleanze possibili che – mi permetto di dire – secondo me si possono trovare, contrariamente a quanto sostiene Luciano Violante.

Questa sacrosanta offensiva culturale e politica noi non l'abbiamo affatto lanciata. Anzi, mi risulta che in occasione di un'audizione parlamentare, ai rappresentanti della CGIL che sostenevano la giusta posizione, sarebbe stato detto che no, l'Art. 138 non si deve modificare, perché bisogna 'lasciare aperta' la strada verso le riforme costituzionali, per 'chiudere la transizione' nella quale, secondo quel punto di vista, il paese sarebbe ancora impantanato.

Insomma, dinanzi a tutti questi fatti, in questi mesi la mia preoccupazione è aumentata. Posso dire? Questa storia della transizione 'da chiudere' mi pare una vera e propria 'bufala', come dite voi a Roma. Temo sempre più che, così dicendo, si voglia proprio aggirare il risultato referendario e concedere (non ne capisco bene il motivo) la ripresa di un disgraziato percorso di modifica dell'impianto della nostra Costituzione.

Dovremmo esserne tutti avvertiti. Tenendoci pronti.

Q U A L E S T A T O