

## **Intervista di Caterina Cittadino a Franco Bassanini, di prossima pubblicazione in “Comuni d’Italia”**

**Non voleva fare il ministro della Funzione Pubblica, poi ha avviato stagione di grandi riforme. Che cosa Le ha fatto cambiare idea?**

Sì, è vero, anche se pochi lo sanno. Quando si costituì il Governo Prodi, nel maggio del 1996, io ero destinato ad assumere il ruolo di ministro dei Rapporti col Parlamento e delle Riforme istituzionali, mentre Luigi Berlinguer era destinato all’incarico della Funzione Pubblica e degli Affari regionali. Ma nell’ultima notte, quella tra il 16 e il 17 maggio (se non ricordo male), Nino Andreatta convinse Prodi a ridurre da 23 a 20 il numero dei ministri, e così sparirono dall’elenco tre incarichi ministeriali: gli affari europei (che furono affidati al sottosegretario agli esteri Fassino), la ricerca scientifica (che fu accorpata con l’Istruzione e affidata a Berlinguer) e i rapporti col Parlamento (che furono affidati al sottosegretario Bogi): io fui spostato a Funzione Pubblica e Affari regionali, lasciati da Berlinguer. Accettai molto a malincuore. Non mi preoccupavano tanto gli Affari regionali, dei quali mi occupo da quarant’anni e su cui ho scritto cinque libri e molti articoli tra il 1970 e il 1992; inoltre, negli anni settanta, ero stato capo di gabinetto del Ministro per le Regioni e avevo poi presieduto la commissione istituita dal ministro Massimo Severo Giannini per la riforma dei rapporti tra lo Stato e le Regioni. Mi preoccupava invece proprio la Funzione Pubblica, della quale sapevo molto poco. Da costituzionalista, i problemi dell’impiego pubblico rappresentavano per me una sorta di giungla inestricabile e incomprensibile; e anche di organizzazione amministrativa non ero proprio un esperto. Sono stato fortunato: sono riuscito a creare una squadra di collaboratori valenti (ricordo fra tutti Massimo D’Antona), a stabilire un rapporto di collaborazione quotidiana e paritaria con l’eccellente staff giuridico di Prodi (a partire dal segretario generale di palazzo Chigi, Sandro Pajno); decisi che il compito del Ministro era innanzitutto quello di far funzionare bene la squadra, non di imporre le proprie idee, che, soprattutto all’inizio, non sempre erano chiare (anche se avevo ben chiari gli obiettivi generali della riforma: l’amministrazione al servizio dei cittadini, la sussidiarietà e il decentramento, la semplificazione e la burocratizzazione, la contrattualizzazione del lavoro pubblico, la riaggregazione e la dipartimentalizzazione dei ministeri, la valutazione delle performance, l’informatizzazione dell’amministrazione). Se abbiamo avviato una stagione di grandi riforme, il merito non è mio, ma della squadra nel suo insieme. E anche della collaborazione *bipartisan* che abbiamo chiesto e ottenuto dall’opposizione (in prima fila, Franco Frattini) e dalle forze sociali (CGIL, CISL, UIL, ma anche Confindustria, Confcommercio, Confartigianato, Confesercenti, CNA, Unioncamere, ecc.). Solo un esempio: si sarebbe potuto fare il decreto legislativo sulla rappresentanza sindacale nel pubblico impiego (una grande conquista in termini di democrazia e trasparenza), senza il consenso delle maggiori organizzazioni sindacali?

**In questi anni è cambiata la PA, grazie a questa stagione di riforme. Si richiede la riforma costituzionale per cambiare la forma di governo e l’equilibrio fra i poteri?**

Sì, una riforma istituzionale è utile, così come era necessaria la riforma del titolo quinto per dare stabilità al federalismo amministrativo (senza la riforma del titolo quinto, i nuovi poteri e le nuove funzioni delle Regioni e degli enti locali sarebbero rimaste appese alle incerte sorti di leggi e decreti

legislativi sempre modificabili da semplice leggi ordinarie). Ma lo scopo della riforma non può essere solo quello, condivisibile, di dare stabilità e coesione al governo, raccolto intorno al Primo Ministro. Occorre anche adeguare il sistema delle garanzie costituzionali al nuovo assetto maggioritario bipolare, riformare il Parlamento con l'istituzione del Senato federale, dare all'opposizione gli strumenti per svolgere il suo ruolo proprio, di controllo sull'operato del Governo e della maggioranza.

### **L'approvazione della legge 3/2001 è stata frettolosa? Escludere una parte ha creato un vulnus nella prassi che richiede larghe intese?**

Espressi allora forti perplessità sulla decisione di approvare una riforma costituzionale importante con una maggioranza costituzionalmente sufficiente ma non ampia. Le riforme costituzionali non si possono fare a colpi di maggioranza: perché la Costituzione è la casa di tutti, e perché tutti devono poi sentirsi impegnati a rispettarla e attuarla. Devo dire tuttavia che nessuno deve sentirsi oggi autorizzato a far mancare il suo impegno nel lavoro di attuazione del titolo quinto. E neanche a considerare la vicenda come un precedente per il futuro. In primo luogo perché comunque il nuovo titolo quinto è oggi una parte della Costituzione della Repubblica: e lo Stato di diritto si fonda innanzitutto sul rispetto della Costituzione. E poi perché l'approvazione del titolo quinto non può considerarsi un colpo di maggioranza: il testo è in sostanza quello approvato dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, e poi dalla Camera dei deputati, con una larga maggioranza bipartisan; il vasto mondo delle istituzioni regionali e locali ne chiedeva l'approvazione, senza distinzione di colore politico; il referendum dell'ottobre 2001 confermò la riforma a larga maggioranza; e, last but not least, l'opposizione non contestava l'indirizzo federalista della riforma, ma la sua presunta insufficienza (il che è, a ben vedere, assai rilevante).

Ciò non significa che il nuovo titolo Quinto sia intangibile e imm modificabile. Il nuovo Governo e la nuova maggioranza hanno tutto il diritto di proporre modifiche e correzioni; anche nell'Ulivo, molti di noi ritengono necessari aggiustamenti e integrazioni (nessuna riforma nasce perfetta: occorre essere pronti a correggerne errori e mancanze, sulla base delle prime esperienze applicative). Ma ciò non deve rappresentare un pretesto per bloccare il lavoro di implementazione della riforma, che è necessario e urgente.

### **La riforma del titolo V cambierà il modo di legiferare e di fare amministrazione? Come si può cambiare?**

Sicuramente sì, anche se per ora pochi sembrano rendersene conto e operare di conseguenza. Diciamo intanto che il Parlamento dovrebbe smettere di comportarsi come il legislatore universale. Dovrebbe dedicarsi alla definizione dei nuovi principi fondamentali nelle importanti materie elencate nell'art. 117, terzo comma della Costituzione, consapevole del fatto che i principi fondamentali desunti dalla legislazione vigente non furono pensati in coerenza col nuovo assetto istituzionale ispirato al modello federale. Ma definire principi fondamentali è cosa ben diversa dalla normale legislazione microprovvedimentale che occupa tanta parte del lavoro di Aula e Commissioni parlamentari. In più il Parlamento dovrebbe dedicarsi alla legislazione nelle materie dell'articolo 117, secondo comma, e soprattutto alla approvazione delle leggi necessarie alla attuazione del nuovo assetto e al suo coordinamento unitario: la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, l'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, le norme di coordinamento della finanza pubblica in attuazione dell'articolo 119, ecc. L'amministrazione centrale dovrebbe pure cambiare profondamente: concentrarsi sulle *fonctions régaliennes* che restano di competenza dello Stato, e per il resto attrezzarsi a compiti diversi da quelli attuali, smettendo di contendere a Regioni ed enti locali la gestione di interventi e servizi, ma offrendo

strutture di supporto e servizi e strumenti di coordinamento a un sistema amministrativo ormai centrato sulla gestione locale e regionale. Dovrebbero però cambiare profondamente anche le Regioni e gli enti locali. Le Regioni ereditano una parte consistente delle funzioni legislative del Parlamento: quasi tutta l'attività di semplificazione di norme e procedimenti, quasi tutta la legislazione provvedimentale, e anche buona parte di ciò che resta. Presidenti e Giunte dovrebbero dedicarsi a un lavoro assai più impegnativo di sostegno e coordinamento delle competenze gestionali degli enti locali. Si stanno attrezzando a tutto ciò? A giudicare dai ritardi nella approvazione dei nuovi Statuti, dalla diffusa inconsapevolezza dell'impegnativo ruolo legislativo che ormai spetta ai Consigli, dalle tentazioni di ritornare a modelli assemblearistici, si direbbe proprio di no. Infine gli enti locali. Ma questi sono i...meno colpevoli di tutti: hanno, o stanno per avere, nuovi compiti e poteri, ma lo Stato continua a negare loro le risorse necessarie, e per di più si trovano non di rado di fronte a preoccupanti fenomeni di centralismo regionale. E' soprattutto sul terreno della finanza che la riforma rischia di implodere. L'attuazione dell'articolo 119 appare la priorità assoluta.

**Bossi ha detto di averla contattata in piena notte per discutere del d.d.l. devolution? E' vero? Ci può essere un confronto costruttivo sul d.d.l.?**

E' vero. Bossi ha sempre correttamente riconosciuto che nessuno può mettere in discussione la mia pluridecennale coerenza federalista. E dunque cerca di tenere aperto un rapporto di interlocuzione. Ma sul d. d.l devolution la questione è più semplice di quel che si crede:. Basterebbe dire con chiarezza, nel testo, che restano ferme le competenze esclusive dello Stato definite dal secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, e la discussione potrebbe ripartire su basi nuove. La maggioranza ha approvato al senato un ordine del giorno in questo senso. Ma un ordine del giorno non può cambiare la lettera di una norma costituzionale. E purtroppo, una esegesi attenta del nuovo testo, spinge a ritenere che non sia affatto sicuro che le nuove norme non incidano anche sulle competenze statali esclusive: basti pensare alla polizia locale; poiché la polizia amministrativa è già di competenza esclusiva regionale, le nuove norme non possono che essere interpretate come riferite alla **polizia locale non amministrativa**, che tuttavia rientra oggi nelle competenze esclusive dello Stato: ma se in materia di polizia locale non amministrativa le Regioni potranno "attivare la loro competenza legislativa esclusiva", allora vuol dire che la devolution è in grado di incidere anche sulla competenza legislativa esclusiva dello Stato: Ora, se è così, inevitabilmente, per la polizia, rischiano di dovere essere interpretate analogamente anche le disposizioni che consentono alle Regioni di attivare la loro competenza esclusiva su profili importanti della sanità e dell'istruzione.

**Si parla del 2003 come l'anno delle riforme? Ritiene che ci sia il rischio di un'altra "falsa partenza"?**

Speriamo di no. Ma soprattutto speriamo che si tratti di buone riforme. Che servano ai cittadini, non ai potenti di turno per aumentare il loro potere e i loro privilegi.