



“ L'esperto: nei provvedimenti manca un disegno generale
Il ministro: abbiamo prefigurato una nuova amministrazione ”

Stato federale, è vera riforma?

■ FIRENZE. Non è tenero Sabino Cassese sui provvedimenti assunti nei primi cento giorni di Prodi, almeno per quel che riguarda la riforma della pubblica amministrazione e della riforma fiscale. Da professore di diritto amministrativo e da ex ministro della funzione pubblica nel governo Ciampi, coglie in questi campi le luci ma anche le ombre chiosando nei dettagli i primi disegni di legge messi a punto dal governo. Il ragionamento del professor Cassese si muove lungo tre direttrici: le cose fatte, quelle da fare e le cose che altri non consentono di fare, partendo da un presupposto ben preciso. «Mi auguro, anzi spero, che questo governo vada avanti per cinque anni, che abbia una vita più facile e che faccia di più, superando momenti di inerzia ed un eccesso di leggi».

Professor Cassese, guardiamo le cose fatte o sul tappeto. Partiamo dai due disegni di legge del ministro Bassanini con i quali ci si propone di compiere «un primo passo verso il federalismo possibile a Costituzione vigente».

Guardi il primo è un disegno di legge che definirei «omnibus». Contiene un po' di tutto, ma ha un importante aspetto positivo: mitiga fortemente i controlli sui poteri locali. Il giudizio sul primo testo è buono anche se non si evince un disegno. Il giudizio sul secondo testo, a mio avviso va rovesciato: si evince il disegno, ma non mi sembra sufficiente.

Cos'è che non la convince?

Vede, il disegno di legge ha tre contenuti: il decentramento, la razionalizzazione degli apparati centrali e la semplificazione delle leggi. Su questi tre contenuti ho tre osservazioni da fare. La prima è che, nel testo, il decentramento è visto come una sorta di anticipazione della modifica costituzionale verso il federalismo ed è quindi molto radicale. Si conservano allo Stato i compiti relativi a molte materie ma, se così è i nostri 19 ministeri dovrebbero diventare 10 e di questi almeno cinque dovrebbero fare una bella cura dimagrante. Se però si guardano i contenuti ci si accorge che vengono trasferiti solo i cosiddetti compiti di attuazione. Bisogna stabilire cosa si intende per attuazione. Non si può tagliare a fette la materia come il salame. Si dirà allora che il centro conserva il controllo e la periferia ha compiti esecutivi? È un decentramento che mi sembra poco coraggioso.

Ma questo è solo un primo passo, il problema andrà affrontato in sede di riforma costituzionale.

Crede, infatti che quella sia la sede opportuna, ma se si vuole anticipare bisogna farlo con più decisione. Il problema fondamentale viene proprio dal secondo aspetto: la razionalizzazione dell'amministrazione centrale. Qui viene in ballo una critica che ho fatto alla composizione del governo Prodi. Se si trasferisce alle Regioni, bisogna sopprimere al centro. Le porto l'esempio dell'agricoltura, che è già di competenza regionale e il cui ministero soppresso da un referendum, è stato poi ricostituito con un colpo di mano parlamentare. Vogliamo parlare di sopprimere i ministeri oppure no? Trovo invece solo la parola razionalizzazione che mi sembra un po' eufemistica. Poi c'è la terza osservazione relativa alla semplificazione attraverso la delegificazione. È un fatto positivo, ma non so quanto lo sia per i cittadini a cui non interessa se una norma sia disposta in una legge o in un regolamento. Lo Stato leggero comporta non la pura delegificazione ma la eliminazione delle norme inutili. Avrei desiderato più coraggio. Lo stesso coraggio che ha avuto Veltroni quando ha eliminato i cinque plebiscitari consigli che ripartivano la torta del Fondo per lo spettacolo, stabilendo che quei consigli non siano più composti da 80 persone ma da 6 esperti indipendenti, che a presiederli sia il direttore generale e non il ministro.

Veniamo al fisco. Su questa strada il ministro Visco ha compiuto passi importanti: l'abolizione della bolla di accompagnamento, lo statuto dei contribuenti...

L'abolizione della bolla era già stata decisa dal precedente governo. La carta dei cittadini mi pare un'ottima idea con ottimi contenuti. Una cosa molto positiva. Semmai trovo sbagliato adottarla, almeno per una parte, con un disegno di legge. C'era già una direttiva di Ciampi sulla carta dei servizi. Bisognerebbe collegarsi a quell'indirizzo. Sul fronte della riforma fiscale, invece è un po' tutto da fare. Il ministro dovrebbe leggere un libro molto bello di un suo ascoltato consulente, il professor Raffaello Lupi, «L'illusione fiscale», la cui tesi di fondo è che il sistema fiscale italiano nelle sue linee di massima, non è lontano dai paesi moderni, non funziona perché manca l'amministrazione. È inutile che la guardia di finanza affermi che ci sono decine di migliaia di miliardi evasi. Lupi dimostra, con dati alla mano, che i controlli fatti sono



Andrea Cerase

Cassese: «I miei dubbi su quella scelta solo annunciata...»

RENZO CASSIGOLI

spesso «cartolari», formali, per inefficienza o altri motivi, per cui finiscono per rivelarsi una bolla di sapone. Perché il ministro ha fatto distribuire questi dati della guardia di finanza che inducono in errore?

Esiamo alle cose da fare.

Crede che la lista sia lunga. Lei sa che il governo presieduto da Amato fece una riforma radicale del pubblico impiego basata sulla contrattualizzazione. Pochi sanno che è stata appena avviata e che ha addirittura fatto dei passi indietro, visto che nel 1995 il Parlamento ha emanato una decina di leggi che su orario e retribuzione tolgono spazio al contratto per legificare invece la materia. Cosa aspetta il governo a far rispettare la riforma su cui i sindacati si sono espressi favorevolmente? Ecco un secondo esempio. Nel 1990 un Parlamento disattento approvò forse la più importante legge amministrativa, quella sulla trasparenza. Ebbene la maggior parte degli uffici pubblici italiani non si è ancora dotata degli strumenti in essa previsti. Perché non si provvede? Pensiamo poi al riordino delle strutture interne dei ministeri, si preveda alla separazione tra gestione politica e amministrativa. Veltroni lo ha fatto, perché non viene seguito da altri ministri? Si pensi ancora ai concorsi unici per il personale pubblico. Si ha l'impressione sia caduta nel dimenticatoio. Mi rendo conto che si deve agire per gradi, ma ho l'impressione che si sia scaricato su quei due disegni di legge il compito di dire: ecco questo è lo Stato che vogliamo.

Eccoci alle cose che altri non consentono di fare. A cosa si riferisce?

La medaglia ha due rovesci: le cose che altri non consentono di fare e le cose che non si è impedito di fare. Veniamo a quelle che non si consente di fare...

Si riferisce alla Stet?

Alla Stet, all'Enel, all'Italgas. La mia impressione è che bisognerebbe ricordare a chi non consente di fare, in particolare a Rifondazione, che dalle sorti della Stet dipendono le sorti dell'Iri per cui, se entro l'anno prossimo non verrà privatizzata, gli amministratori debbono dichiarare lo stato di insolvenza, e l'Iri stessa potrebbe fallire. Quando Bertinotti dichiara che va garantito al Paese un servizio pubblico, ignora che la Comunità europea ci vincola a tenere un minimo comune denominatore con quello che è definito «servizio universale» garantito a tutti e rischia di combattere contro i mulini a vento. Poi ci sono le cose che non si è impedito di fare. Anche qui due esempi. Nei giorni scorsi sono passate due norme parlamentari in sede di conversione di decreti legge, che prevedono un allentamento dei controlli statali sui permessi e sul finanziamento sindacale attraverso i patronati. Due provvedimenti per finanziare i sindacati. Un punto su cui fare chiarezza, sapendo che per i permessi di aspettativa la Fiat non paga, ma lo Stato sì. È legittimo chiedere di rendere chiara e trasparente la questione?



Rodrigo Pais

Bassanini: «Contano i fatti. Stiamo lavorando a superare il centralismo»

■ FIRENZE. La politica, da qualche settimana, sembra la scalata del Tourmalet, con i corridoi che procedono per strappi. L'inflazione cala e scopriamo che consumi e produzione scendono, la privatizzazione della Stet provoca contraccolpi a catena. E sullo sfondo Umberto Bossi, che per Indro Montanelli «è uno di quei personaggi che vanno lasciati consumare in sé stessi». Può darsi. Ma, intanto, il federalismo resta la carta da giocare per riformare lo Stato e la pubblica amministrazione.

«Iniziando subito a lavorare - sostiene il ministro della funzione pubblica, Franco Bassanini - per anticipare la riforma costituzionale nell'ambito delle possibilità concesse dalla Costituzione vigente». Bassanini muove da una premessa generale. «Vede - dice - il governo ha incontrato una situazione di squilibrio nei conti dello Stato peggiore del previsto che ci ha costretto ad occuparci soprattutto di due cose: una manovra correttiva molto più dura del previsto, e un Decreto di programmazione

economica e finanziaria molto difficile che propone un taglio massiccio della spesa senza toccare lo stato sociale e difendendo alcune trincee che ci consentano di non pregiudicare la riforma della pubblica amministrazione. Abbiamo difeso due cose importanti», dice il ministro entrando nella materia che lo riguarda. Cita i contratti che, mantenendo fermo uno dei punti dell'accordo del luglio 1993, non sono stati toccati e non lo saranno neppure nella prossima finanziaria. «È un punto fondamentale che, se revocato, avrebbe fatto saltare in aria la riforma Amato (quella definita della privatizzazione-contrattazione) che, se anche è rimasta a metà, è una delle più importanti di questi anni». Bassanini ricorda ancora che in questi due mesi sono stati chiusi i contratti per 3 milioni e 300 mila dipendenti pubblici. «È vero - aggiunge - che per i contratti c'è l'agenzia contrattuale (Aran), ma è il governo che deve verificarli e approvarli». L'altra cosa importante riguarda il blocco del tum-over, una misura non attenta alla qualità del lavoro, che a differenza delle precedenti finanziarie non è stato previsto nella manovra correttiva per il 1996.

Ministro Bassanini veniamo ai due disegni di legge che il governo ha già approvato e ora andranno alla discussione del Parlamento. Come vi siete mossi e che peso hanno nella valutazione di questi cento giorni del governo Prodi?

I due disegni di legge, nell'ambito del settore che mi riguarda, sono i due terzi del programma di governo. Ci siamo mossi da un lato considerando che in passato ci sono state riforme importanti nella pubblica amministrazione, quella di Amato e di Cassese, che avevano però un vizio di centralismo. Riforme rimaste a metà e poi bloccate dai ministri Urbani e Frattini. La linea del programma di governo è di completarle e di correggere il vizio centralistico. L'altro punto del programma di governo è una forte semplificazione burocratica, non solo legislativa ma anche procedurale ed amministrativa. Abbiamo lavorato con tre provvedimenti, i due già adottati e un terzo che completa la riforma del pubblico impiego, che ho collocato a fine settembre poiché richiede una contrattazione ed una concertazione con le organizzazioni sindacali, secondo l'accordo del luglio 1993.

Cosa cambierà con questi due disegni di legge per le amministrazioni pubbliche e per i cittadini?

I due decreti hanno tre punti di forza. Intanto la semplificazione delle procedure burocratico-amministrative. Per fare alcuni esempi: i certificati di nascita e di morte non avranno scadenza, le domande per i concorsi pubblici non richiederanno più l'autentica della firma, così come l'autocertificazione, e via dicendo. In secondo luogo si realizzerà quel tanto di strada verso il federalismo consentito dalla Costituzione vigente, allargando le autonomie, riducendo drasticamente i controlli con la

eliminazione quasi completa di quelli del Coreco, attribuendo alle autonomie locali poteri di autorganizzazione e ai sindaci di scelta dei segretari comunali, dando ai comuni la possibilità di dotarsi di city-manager. Infine la riforma della pubblica amministrazione che riprende le linee della riforma Cassese, corretta dal vizio centralistico. Insomma, abbiamo fatto tutto quello che era possibile per rimuovere procedure macchinose, limiti e controlli inutili, non imposti dalla Costituzione ma da una visione centralistica dello Stato e l'abbiamo fatto con il primo disegno di legge che Cassese, definisce «buono».

Si, ma qual'è il disegno? Secondo Cassese, non si evincerebbe nel primo disegno legge mentre si evince nel secondo ma in modo insufficiente?

Il disegno è evidentissimo e risulta ancor più evidente nel secondo disegno di legge. Guardate, per riformare l'amministrazione in un Paese che va verso la riforma federale, si può discutere su semi-presidenzialismo, presidenzialismo o cancellierato, su cui le forze politiche sono divise, ma sulla riforma federalista i programmi dell'Ulivo e del Polo sono concordi su un federalismo cooperativo, diciamo su modello tedesco. Pensiamo quindi che fra qualche anno con la riforma costituzionale avremo uno Stato federale. Non possiamo aspettare che tutto sia fatto ma non possiamo neppure riformare l'amministrazione ignorando questo percorso. L'idea centrale immagina già da oggi quali saranno le funzioni e i poteri di governo e di amministrazione che resteranno allo Stato (difesa, ordine pubblico, giustizia, previdenza sociale, politica estera e monetaria, etc), mentre tutte le altre verranno trasferite ai Comuni, alle Province, alle Regioni utilizzando gli strumenti che già esistono nella Costituzione. Così la riforma della pubblica amministrazione sarà più semplice. Il primo disegno di legge si muove nella direzione di un sistema nel quale le autonomie sono veri centri di autogoverno...

Nelle materie trasferite tutto passerà ai Comuni, Province e Regioni e non solo compiti attuativi?

Certo, così è scritto. Basta leggere l'articolo 2 delle leggi di delega nel quale si afferma che tutti i settori trasferiti hanno anche potere normativo. Possono riorganizzarsi come credono nel solo rispetto dei principi generali e delle leggi dello Stato che, però sono sottoposte ad un processo di delegificazione e quindi ridotte a pochi principi. Trasferiamo non solo compiti di attuazione e di riorganizzazione, ma soprattutto di autonomia fino ai limiti consentiti dalla Costituzione vigente. Quello che non possiamo trasferire ai Comuni e alle Province è la potestà legislativa primaria. Si anticipa così per la parte contraria una riforma federale che, quando il Parlamento avrà approvato la riforma costituzionale, permetterà di attuarla molto più rapidamente evitando possibili impantanamenti. Poi per la riforma dell'amministrazione, con qualche aggiunta, riprendiamo, insomma, tutta la delega Ciampi-Cassese. Superati i vizi di centralismo, i principi restano quelli.

C'è il problema dei ministri da sopprimere.

Certo, e a quel punto dovranno essere rimessi in discussione. C'è qui una terza considerazione da fare. Riguarda la delegificazione che è anche semplificazione amministrativa e, soprattutto, riduzione del numero delle regole. Vorrei dire che la vera critica che Cassese ha provato a fare in un articolo su La Repubblica è caso mai un'altra: cioè, se il Parlamento approverà tutte queste cose. Un interrogativo che si è posto anche Ciampi in un'intervista alla Stampa.

Un interrogativo legittimo considerando l'agenda parlamentare di quest'autunno. Come pensate di agire?

Abbiamo ottenuto dal Parlamento di classificare questi due disegni di legge come collegati alla finanziaria. Questo significa che il governo ha il potere di chiedere al presidente del Senato di organizzare i lavori in modo tale da far votare i due disegni, poniamo entro il 15 ottobre. Lo stesso cosa può essere poi chiesta al presidente della Camera. È vero che questi disegni di legge possono apparire un po' strani. Bertinotti, ad esempio, vi ha intelligentemente inserito le iniziative per l'autonomia scolastica considerando appunto che solo in questo modo poteva collegarla alla finanziaria. Naturalmente tutto questo non significa che i due disegni di legge approvati dal governo, lo saranno anche dal Parlamento. L'autunno è difficile e dovremo misurarci con difficoltà, ostacoli. Però questo meccanismo dovrebbe darci qualche certezza. □ R.C.