

Intervento di Franco Bassanini
al III Congresso nazionale dei democratici di sinistra
Roma, 3-5 febbraio 2005

Care compagne e cari compagni,

se ci fossero, nel nostro paese, commentatori politici realmente distaccati e imparziali, come si trovano in altre grandi democrazie, non potrebbero negare un dato di fatto: che il nostro è stato ed è il partito che più intensamente e coerentemente ha operato, in questi anni, per l'unità del centrosinistra, per l'unità delle forze dell'opposizione democratica. Fino a sacrificare, non di rado, pur legittime sue esigenze di visibilità e di identità. Piero Fassino non è stato solo l'infaticabile segretario del nostro partito, l'artefice della sua riorganizzazione e del suo rilancio: è stato il testardo mediatore, il federatore del centrosinistra. E perfino il nostro Presidente D'Alema, del quale è ben nota e apprezzata la dirompente *vis* polemica, l'ha negli ultimi tempi molto contenuta e, per dir così, disciplinata, mettendola al servizio della costruzione dell'unità di tutto il centrosinistra.

Costruire la grande alleanza di tutte le forze democratiche, guidate da Romano Prodi, per offrire una credibile alternativa al governo delle destre, una speranza e un futuro al nostro paese e agli italiani; dare all'alleanza un motore (o un timone, ha detto Fassino) riformista. Ha ragione chi come Fassino propone di proseguire su questa strada, con lucida determinazione, e rinnovata energia? O i compagni e le compagne che ripropongono la questione della identità e del ruolo del nostro partito, quasi temendone la diluizione e la contaminazione nella costruzione dell'unità dell'alleanza democratica e sopèrattutto della federazione dell'Ulivo? Le loro ragioni sono legittime. Ma la loro scelta a me pare sbagliata, conservatrice, ingenerosa. La strada proposta dalla relazione di Fassino è più lungimirante, più generosa, più coraggiosa. Incontra meglio l'aspirazione unitaria della stragrande parte dei nostri elettori. Alla fine pagherà, anche in termini di ruolo, di credibilità, di affidabilità del nostro partito.

Una ragione, sopra tutte, rende questa scelta – pare a me – del tutto obbligata. E' che il nostro Paese non può permettersi altri sei anni di governo di questa destra. Ma per battere la destra occorre l'unità di tutte le forze democratiche di centrosinistra. Occorre dare a questa coalizione un'anima, un motore, una bussola riformista, la federazione dell'Ulivo; darle un leader riconosciuto e autorevole, Romano Prodi; darle un manifesto di valori e di intenti, una idea dell'Italia che vogliamo, che restituisca a un Paese timoroso e smarrito sicurezza e speranze, slancio e certezze, competitività e solidarietà, innovazione e passione civile (la nostra *vision*); e darle un programma di governo, che indichi priorità e soluzioni, progetti credibili e strade percorribili, per bloccare la deriva verso il declino del nostro Paese e riprendere la strada della crescita civile, sociale, culturale ed economica.

Queste sono le priorità assolute. A queste tutti devono sacrificare – noi per primi – le pur legittime ragioni di partito così come le meno nobili ambizioni personali. Perché una vittoria risicata nelle elezioni regionali e una sconfitta nostra nelle elezioni politiche avrebbero conseguenze devastanti e irreversibili (almeno nel breve-medio periodo). Altri

sei anni di governo della destra renderebbero inarrestabile la deriva verso il declino, l'insicurezza, il degrado etico e civile, l'emarginazione e l'irrilevanza internazionale. Già questi quattro anni sono costati molto al paese, come dimostrano la gran parte degli indicatori internazionali: il sistema produttivo perde competitività, cresce l'area della povertà, aumenta la precarietà del lavoro e l'insicurezza dei cittadini, degrada la qualità dei servizi pubblici e del sistema di protezione sociale, cresce la vulnerabilità sociale, si accentua l'handicap del nostro paese sui terreni cruciali della ricerca, dell'istruzione, della dotazione infrastrutturale, aumenta la conflittualità, deperisce il senso civico e l'etica pubblica, si accentua la crisi del sistema dei controlli e dello stesso principio di legalità.

Quanto al programma, certo non basterà riproporre le pur importanti riforme avviate dai governi del centrosinistra. Di quelle riforme abbiamo in questi anni misurato i pregi ma anche i limiti e gli errori; le grandi trasformazioni in corso richiedono in molti casi soluzioni nuove; e il governo Berlusconi lascia su molti terreni eredità pesanti con le quali dovremo fare i conti (si pensi all'erosione dell'etica pubblica indotta dalla sequela di condoni, sanatorie, leggi ad personam; alla litania di controriforme sbagliate; al progressivo smantellamento delle amministrazioni pubbliche).

Ma non partiamo da zero: l'esperienza europea di Romano Prodi; la nostra conferenza programmatica di Milano e quella torinese della Margherita; il programma europeo coordinato da Giuliano Amato; la mozione congressuale di Piero Fassino (e anche molte parti delle altre mozioni); la ricchissima mole di proposte innovative che abbiamo in questi anni presentato in Parlamento, scontrandoci con l'assordante indifferenza della maggioranza di destra nei confronti dei problemi reali del paese e nei confronti della necessità di identificare soluzioni e rimedi efficaci e credibili alla sua crisi di competitività, di innovazione, di speranze nel futuro.

I pezzi del **puzzle** programmatico sono, dunque, quasi tutti sul tavolo: lavoreremo con Prodi per ricomporlo in modo credibile, convincente, mobilitante. Con una rigorosa selezione delle priorità. Con una forte attenzione alle domande, alle proposte e ai contributi che verranno dalla società civile, dalle istituzioni e dalle comunità locali, dal mondo del lavoro e dell'impresa e dalle loro organizzazioni, dal mondo dell'associazionismo e del volontariato.

A due pezzi di questo puzzle vorrei dedicare alcune sintetiche riflessioni: per competenza o, se preferite, perdeformazione professionale. E anche perchè il lavoro svolto, sebbene oscuro e silenzioso, non è stato improduttivo. Parlo dell'ammodernamento dell'amministrazione pubblica e delle riforme istituzionali. Questioni che non appassionano i *media*, ma che appassionano il popolo del centrosinistra molto più di quanto non si creda. Su entrambe le questioni, fuori dal fuoco dei riflettori, abbiamo molto lavorato in questi anni, con i nostri *partner* del centrosinistra, con Cgil, Cisl e Uil, con le organizzazioni imprenditoriali, le associazioni e i movimenti. Su entrambe le questioni, la ricomposizione del *puzzle* è già in gran parte avvenuta. Possono essere due pilastri forti del programma, sui quali è facile costruire una convergenza larghissima e quasi unanime; nell'alleanza di centrosinistra, ma anche in quella parte del paese che guarda a noi, o che può essere indotta a farlo.

Più mercato, ma anche più forti e più efficaci politiche pubbliche: è uno dei punti nodali della mozione Fassino. Amministrazioni più moderne, più efficienti, più motivate, più efficaci sono strumento indispensabile per conseguire entrambi questi obiettivi. Sì, anche per il mercato, che ha bisogno di regole e di controlli, per non restare prigioniero di rendite monopolistiche, di cartelli e di corporazioni.

La domanda di servizi pubblici, e di servizi pubblici di migliore qualità, è, oggi, sempre più forte: la pongono i cittadini e le famiglie, ma anche le imprese. Altrettanto forte e diffusa è la domanda di regole certe, semplici e non invasive, di controlli pubblici efficaci, ma non asfissianti. E', questa, una delle componenti della strategia necessaria per fermare il declino, rilanciare la crescita, recuperare competitività. Occorre dunque investire sulle pubbliche amministrazioni: investire risorse culturali, progettuali, politiche e – sia pure in quantità non enorme – anche risorse finanziarie; investire sulla riorganizzazione, modernizzazione, professionalizzazione delle amministrazioni e dei servizi pubblici, sulla formazione del personale pubblico. Utilizzare le straordinarie risorse delle ICT per reingegnerizzare le amministrazioni e migliorare la qualità dei servizi. Generalizzare il controllo di gestione, la misurazione e verifica dei risultati e della soddisfazione dei cittadini e degli utenti, introdurre efficaci meccanismi di incentivazione alla qualità e alla produttività. Utilizzare le migliori esperienze straniere, generalizzare forme di benchmarking internazionale (riprendendo l'idea - da noi lanciata forse prematuramente - di una vera e propria Maastricht delle amministrazioni pubbliche, nel quadro degli strumenti per l'effettiva implementazione dell'agenda di Lisbona). E riavviare, con più determinazione e coraggio, la strada, oggi del tutto abbandonata, della semplificazione e della sburocratizzazione, dell'alleggerimento dei carichi regolativi e burocratici inutili o eccessivi.

Così come investire sulla modernizzazione delle amministrazioni pubbliche è esattamente l'opposto della politica di emarginazione e deperimento delle amministrazioni pubbliche che la destra ha – sia pure confusamente - perseguito, occorre avere chiaro che una moderna politica della qualità della regolazione e dello snellimento della burocrazia non ha nulla a che fare con la deregolazione selvaggia, che la destra cavalca. E' infatti sempre più chiaro che tra i fattori di competitività e di successo di un sistema-paese c'è la disponibilità di un sistema di regole che garantisca qualità ambientale e qualità sociale, effettiva tutela dei diritti dei cittadini e dei lavoratori, efficace regolazione dei mercati, qualità della vita e servizi pubblici moderni; c'è la disponibilità di un sistema di controlli che assicuri un alto livello di effettività di queste regole, e il loro rispetto da parte di tutti; e c'è la disponibilità di amministrazioni in grado di assicurare la qualità dei servizi pubblici essenziali (scuola, sanità, sicurezza, infrastrutture, servizi alle persone e alle imprese) e la tempestiva realizzazione delle politiche pubbliche necessarie. La sfida è proprio questa: garantire tutto ciò limitando al massimo i costi da regolazione e gli adempimenti burocratici, gli intralci alle libertà e alle iniziative di cittadini e imprese. Uno Stato meno inutilmente invasivo, ma più efficace, più moderno, più tempestivo. Capace di garantire diritti e libertà, dunque di dare sicurezza senza comprimere iniziative e spirito di intrapresa.

Su questo terreno, la riflessione di questi anni ci ha permesso di identificare i limiti delle riforme avviate all'epoca dei governi dell'Ulivo e le strade per superarle; di elaborare un'ampia gamma di proposte nuove e di nuove innovazioni; di mettere a punto

gli strumenti necessari per passare senza eccessivi ritardi dalla progettazione alla implementazione delle politiche di ammodernamento. Come allora, disponiamo di due straordinarie opportunità: la prima sta negli ampi margini di miglioramento relativo, in settori, quelli della qualità della regolazione e dell'efficienza delle amministrazioni, nei quali il nostro paese è ancora assai lontano dall'eccellenza (tutti gli indicatori internazionali mostrano infatti che, dopo una faticosa ma incoraggiante risalita nella seconda parte degli anni novanta, siamo stati di nuovi risospinti fuori dal gruppo dei paesi più virtuosi). La seconda sta nella disponibilità delle maggiori organizzazioni sindacali confederali a scommettere sulla modernizzazione delle amministrazioni, ad accettare la sfida dell'innovazione, a collegare la valorizzazione del lavoro pubblico al successo delle riforme amministrative: una disponibilità che altri paesi ci invidiano (Francia in primis) e che noi abbiamo finora ben poco valorizzato.

Si tratta, è bene ripetere, di un progetto alternativo a quello della destra. Che ha, in questi anni, rinunciato ad ogni politica di riforma e modernizzazione dell'amministrazione, represso le spinte alla innovazione, demotivato dirigenti e dipendenti pubblici, premiato la fedeltà politica e usato lo spoil system come criterio di selezione e promozione dei dirigenti, alternato politiche di deregolazione al ritorno a forme di asfissiante centralizzazione burocratica, ripristinato pratiche clientelari e corruttive nella gestione degli appalti (non a caso, la forte riduzione del risparmio pubblico registrato in questa legislatura si deve quasi esclusivamente all'aumento della spesa per l'acquisto di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, passata da 118 md del 2001 a 182 del 2003, con un incremento del 54%!).

Ancor più rilevante è la questione delle riforme costituzionali. Anche qui il lavoro di questi anni ha consentito di definire una piattaforma programmatica comune, sintetizzata nella bozza Amato, che trova d'accordo non soltanto tutto lo schieramento politico del centrosinistra (da Bertinotti a Mastella), ma anche un vasto arco di forze sociali, imprenditoriali, sindacali e della società civile. Così come vasta e determinata è l'opposizione al progetto di riforma sostenuto dal Governo e dalla maggioranza.

E' un progetto che non chiude la transizione costituzionale. Non pone le basi per la costruzione di un moderno Stato federale. Al contrario, mescola contraddittoriamente derive secessioniste e rivincite centraliste, minaccia l'unità nazionale e la coesione del Paese, soffoca l'autogoverno locale, mette a rischio l'universalità dei diritti e delle libertà costituzionali, a partire dai diritti all'istruzione e alla salute. Aumenterà non diminuirà, il contenzioso tra Stato, Regioni, enti locali, l'ingovernabilità e il caos istituzionale. Costringerà le Regioni e gli enti locali a aumentare le tasse e ridurre i servizi, anche i servizi essenziali per i cittadini.

E' un progetto che non dà all'Italia le regole di una moderna democrazia dell'alternanza. Apre, al contrario, una grande questione democratica. Abbandonata la forma di governo parlamentare, il progetto della maggioranza non approda da nessuna parte: non si ispira a nessuno dei modelli sviluppati dall'esperienza costituzionale delle democrazie moderne. Delinea una forma di governo unica al mondo, basata sulla dittatura elettiva di un uomo solo. Il Parlamento è alla mercè del Primo Ministro. Esasperando la personalizzazione del potere, rischia di aprire la strada a possibile derive autoritarie, peroniste o bonapartiste, senza nel contempo garantire vera stabilità e

efficacia all'azione di governo. Il popolo è sovrano per un giorno e poi suddito per cinque anni. Ma il processo democratico non può esaurirsi nella scelta di un capo al quale sono delegati per alcuni anni pieni poteri. Con la sola garanzia che alla fine si tornerà a votare. Garanzia assai modesta, visto che quel capo, controllando e ricattando la maggioranza parlamentare, potrà nel frattempo cambiare le leggi che disciplinano i diritti e le libertà dei cittadini, l'indipendenza della magistratura, il pluralismo dell'informazione, i meccanismi elettorali, i rapporti tra politica ed economia, il sistema delle garanzie e dei controlli.

E' infine un progetto che indebolisce il sistema delle garanzie democratiche e costituzionali, invece di renderlo più forte, per equilibrare i maggiori poteri conferiti alla maggioranza, al governo e a chi li guida. Certo, una democrazia è solida se sa risolvere i problemi dei cittadini. Per questo occorrono istituzioni forti, capaci di decidere e di attuare efficacemente le decisioni prese. Ma esse lo sono, se lo fanno con il consenso dei cittadini, se garantiscono adeguati controlli sull'esercizio del potere, se danno a tutti la sicurezza dei propri diritti e libertà; se assicurano un equilibrato pluralismo istituzionale. Se ciò non accade, alla lunga non sapranno neppure prendere le decisioni giuste, né sapranno farle rispettare. La forza delle istituzioni nasce dalla loro legittimazione democratica, dalla loro capacità di interpretare attese e domande sociali, di mobilitare coscienze e volontà sulle scelte da compiere e sulle innovazioni da realizzare. E anche dalla capacità di definire con nettezza l'ambito e i confini della politica, e, all'interno di questi confini, i limiti del potere del governo e della maggioranza (i limiti di ogni potere costituito) rispetto ai diritti e alle libertà garantiti a tutti e a ciascuno. Chi vince ha il diritto e il dovere di governare, di avere gli strumenti necessari per attuare il programma presentato agli elettori. Ma nel rispetto della Costituzione e delle leggi, dei diritti e delle libertà di ciascuno e delle garanzie riconosciute alle minoranze. La dittatura della maggioranza non è compatibile con la democrazia. E' questo il cuore delle Costituzioni democratiche e liberali: dotare i vincitori delle elezioni dei poteri necessari per ben governare; ma dare a tutti, e in primis agli sconfitti, la certezza che i loro diritti non sono minacciati, che le regole e i principi della democrazia non sono alla mercé di chi ha vinto. Prevedere dunque, a fronte di governi efficaci e capaci di decidere, forti *checks and balances*, argini solidi al potere di chi ha vinto, garanzie sicure delle libertà e delle regole democratiche. La riforma della maggioranza non fa né l'una, né l'altra cosa.

Forti sono dunque le ragioni della nostra opposizione a quel progetto di riforma. Forti le preoccupazioni diffuse nel Paese, soprattutto, ma non solo, tra gli elettori del centrosinistra. Lo constatiamo quotidianamente nell'ambito del coordinamento nazionale che si è costituito per opporsi al progetto della destra, per iniziativa di Astrid, di Libertà e Giustizia e dei Comitati Dossetti, e che vede la partecipazione del nostro partito, di tutti gli altri partiti dell'opposizione di centrosinistra, di Cgil, Cisl e Uil, di molte organizzazioni imprenditoriali, di migliaia di associazioni, circoli, comitati costituiti nel paese. Un fatto importante e positivo, se – come il coordinamento nazionale sta facendo con forte determinazione – evitiamo il rischio di un riflusso conservatore, di una difesa del nostro sistema istituzionale così come è.

Beninteso: ribadire l'impegno per le riforme e l'innovazione, lavorare per far emergere anche qui il profilo nostro di forza del cambiamento, non può significare adesione acritica alle proposte della destra. Il nostro progetto di riforma e

ammodernamento delle istituzioni è alternativo al progetto di riforma della destra. Lo è, limpidamente, la bozza Amato; lo sono i più importanti disegni di legge di riforma che abbiamo presentato alla Camera e al Senato, e che danno ai principi di quella bozza una compiuta articolazione progettuale. Occorre ribadire con forza che questo è lo strumento migliore per difendere la Costituzione repubblicana del '47, cioè i suoi principi e i suoi valori di democrazia, di libertà, di solidarietà: l'ammodernamento degli strumenti istituzionali da essa previsti, al fine di meglio garantire quei principi e quei valori, non la loro conservazione acritica. Declinato in questo modo, l'obiettivo della difesa della Costituzione appare ineccepibile. Risponde al sentire comune di un'opinione pubblica democratica che sa che quella Costituzione ha per cinquant'anni garantito la convivenza democratica e la certezza dei diritti e delle libertà fondamentali e ha rappresentato il quadro nel quale, non senza aspri conflitti, grandi conquiste civili e sociali sono state conseguite e consolidate. Ma che sa anche che molti cambiamenti sono intervenuti da allora nel mondo, e che la Costituzione deve tenerne conto. E sa che una cosa è riformarla per demolirne i principi e i valori supremi, un'altra per meglio realizzarli: per meglio garantire i diritti e la dignità di ogni persona umana, per potenziare gli strumenti di partecipazione, per rendere effettiva la democrazia, per delineare con chiarezza le regole e le garanzie del sistema bipolare maggioritario, per promuovere lo sviluppo e la crescita economica, sociale e civile, per realizzare un federalismo solidale, funzionante ed efficiente, dove l'autogoverno locale abbia risorse e strumenti per risolvere al meglio i problemi quotidiani delle comunità territoriali.

Ribadiamo dunque il nostro forte impegno per le riforme e per l'innovazione anche sul terreno delle politiche istituzionali. Definiamo con chiarezza le linee portanti del nostro progetto, autonomo e alternativo rispetto a quello della destra. Di esso dovrà far parte – come la mozione Fassino opportunamente propone – anche una preliminare scelta di metodo che ha, a mio avviso, un valore fondante. Stabilire che anche in Italia, come in Germania, negli Stati Uniti e in gran parte delle democrazie moderne, le riforme costituzionali debbano essere approvate *a maggioranza qualificata*. Questo avremmo dovuto fare nella scorsa legislatura, quando eravamo in maggioranza. Questo dovremo fare domani, quando torneremo ad esserlo. Prima di ogni altra cosa. Offrendo questa garanzia al centro destra, ma anche ad ogni futura opposizione.

Le riforme costituzionali approvate a colpi di maggioranza ledono i principi della democrazia costituzionale; e non durano nel tempo. Non si può cambiare la Costituzione ad ogni cambio di maggioranza. Vale oggi. Dovrà valere anche domani.