

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

**consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa  
ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59**

*Martedì 14 luglio 1998. — Presidenza del Presidente, Vincenzo CERULLI IRELLI. — Interviene il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Franco Bassanini.*

**La seduta inizia alle 13,45.**

### **Comunicazioni del Presidente.**

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI comunica che il Presidente del Consiglio dei Ministri ha trasmesso, con lettera in data 6 luglio 1998, lo schema di decreto legislativo recante l'istituzione del servizio centrale per i controlli tributari e gli studi di politica economica e fiscale.

Il Presidente della Camera, d'intesa con il Presidente del Senato, ha assegnato in data 7 luglio 1998 tale schema alla Commissione, che dovrà esprimere il prescritto parere entro il 6 agosto 1998.

Il Presidente Vincenzo Cerulli Irelli comunica, inoltre, che si è realizzata l'intesa del Presidente della Camera e del Presidente del Senato relativamente all'indagine conoscitiva sul tema « Gli strumenti di pari opportunità nel processo di riforma della pubblica amministrazione », decisa dall'Ufficio di Presidenza in data 24 giugno 1998.

Propone pertanto che la relativa deliberazione della Commissione venga posta all'ordine del giorno della seduta di domani 15 luglio.

La Commissione consente.

**Audizione del Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Franco Bassanini, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera.**

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI informa che l'ordine del giorno della seduta odierna prevede l'audizione del Ministro Bassanini, relativamente agli orientamenti che il Governo intende seguire nell'attuazione del Capo II della legge delega n. 59 del 1997, il cui termine di esercizio è stato prorogato al 31 gennaio 1999, consentendo così un margine di tempo più ampio per un'elaborazione che certamente appare complessa.

Ricorda che il Governo recentemente ha approvato una relazione presentata dal Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Franco Bassanini e trasmessa al Parlamento, con la quale sono state individuate alcune linee generali di orientamento finalizzate a soddisfare l'esigenza di un quadro unitario di riferimento nell'attuazione sia della riforma dei ministeri che della riorganizzazione dell'amministrazione periferica. Tale esigenza, oltre ad emergere con chiarezza dalla relazione del Governo, sembra essere avvertita da tutte le forze politiche.

Invita pertanto il ministro ad esporre i punti essenziali della sua relazione avviando così un dibattito in Commissione, unica sede parlamentare di esame dei provvedimenti emanati ai sensi del Capo II della legge n. 59.

Il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Franco BASSANINI, dopo aver ricordato che il Capo II della legge n. 59 del 1997 non fa riferimento solo al riordino della struttura organizzativa del Governo e delle amministrazioni centrali, ma anche ai regolamenti di riorganizzazione dei singoli ministeri — su cui esprimono il relativo parere le Commissioni competenti —, rileva l'inopportunità di un riassunto della relazione svolta in Consiglio dei Ministri e già da tempo trasmessa alla Commissione. Fa presente che la relazione rappresenta l'unico atto collegiale del Governo che racchiude una linea complessiva di indirizzo sull'attuazione del Capo II. Sottolinea che la relazione trasmessa alla Commissione recepisce le modifiche introdotte a seguito della discussione e deliberazione del Consiglio dei Ministri: si tratta pertanto di una stesura definitiva.

La relazione, pur non avendo un rilievo formale, rappresenta un atto interno di indirizzo per il seguito del lavoro di elaborazione delle norme di attuazione della delega del Capo II.

Tale atto di indirizzo impegna nella sua collegialità fino a diversa deliberazione il Consiglio dei Ministri e coloro che hanno ricevuto dal Consiglio il mandato di coordinare il lavoro di attuazione della riforma, in particolare il Presidente del Consiglio e per sua delega il Ministro per la funzione pubblica. Fa presente che dal 15 maggio 1998 ad oggi sono stati emanati diversi provvedimenti, non solo in attuazione del Capo II, ma anche del Capo I e del Capo III. Ricorda alcuni regolamenti di semplificazione emanati ex articolo 20, tra cui il regolamento di semplificazione dei procedimenti in materia di localizzazione, realizzazione, ampliamento, riconversione di impianti produttivi che sostituisce il precedente testo di regolamento trasmesso al Parlamento, modificato al fine di recepire le scelte legislative contenute negli articoli 23, 24 e 25 del decreto legislativo n. 112 del 1998, in materia di cosiddetto « sportello unico ».

Segnala, tra i regolamenti di semplificazione anche quello relativo al procedi-

mento per il riconoscimento delle persone giuridiche e per le modificazioni degli statuti. Ricorda, inoltre il regolamento emanato ai sensi dell'articolo 1 della legge 15 maggio 1997, n. 127, relativo alla semplificazione della documentazione e certificazione amministrativa.

Si tratta di un provvedimento che tende a strumentare meglio la attuazione delle semplificazioni già introdotte dalla legge n. 127, per esempio prevedendo l'obbligo per le amministrazioni di aggiornare la modulistica alle norme sull'autocertificazione.

A tal proposito fa presente che le statistiche sul numero dei certificati richiesti e rilasciati dagli uffici anagrafe delle amministrazioni comunali, rivelano aspetti contraddittori: accanto a comuni italiani nei quali nei primi mesi del '98 il numero dei certificati richiesti e rilasciati è dimezzato rispetto ai primi mesi del '97 con un primo significativo risultato in termini di autocertificazione, figurano comuni italiani dove la riduzione è del dieci per cento, cioè relativamente bassa.

Esistono, pertanto, situazioni disomogenee sia dal punto di vista dell'informazione dei cittadini che dell'effettiva disponibilità delle amministrazioni ad accettare l'autocertificazione. Sotto questo profilo quindi l'aggiornamento della modulistica imposta con il regolamento citato, che è un regolamento di delegificazione emanato ai sensi della legge n. 127 del 1997, può avere risultati consistenti in modo da consentire nelle città come Novara, che hanno dimezzato il numero dei certificati, di andare oltre questo risultato e nelle altre città, dove invece il ricorso all'autocertificazione incontra ancora ostacoli e resistenze, di recuperare. Aggiunge che il regolamento in questione contiene anche un nuovo elenco di documenti e di certificati che possono essere sostituiti dall'autocertificazione.

Passando ad esaminare la delega di cui al Capo II relativa al riordino della struttura organizzativa statale, fa presente che l'orientamento del Governo — come risulta dalla relazione — è quello di procedere delineando un quadro organico.

Tuttavia è indubbio che le forze di cui dispone la Presidenza del Consiglio per il lavoro di istruttoria e di elaborazione sono abbastanza modeste al pari delle forze a disposizione del gruppo di coordinamento costituito presso la Presidenza del Consiglio. Tale situazione rende abbastanza difficile resistere alla legittima e comprensibile sollecitazione di singole amministrazioni che lavorano da tempo alla riforma della loro specifica struttura organizzativa e che oggi sono pronte ad esaminarla senza che la Presidenza del Consiglio abbia potuto terminare il lavoro di definizione del quadro unitario di riferimento da elaborare in attuazione delle linee generali contenute nella relazione presentata al Consiglio dei Ministri. Ribadisce la necessità di una organicità del disegno anche se esistono — come già avvenuto per i decreti di conferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali — specifiche situazioni per le quali vi è l'urgenza di un'operazione di riassetto. Sottolinea a tal proposito alcuni casi: in primo luogo l'unificazione fra Ministero del Tesoro e Ministero del Bilancio, la cui riorganizzazione si è realizzata — come lo stesso Parlamento ha voluto con la legge n. 94 del 1997 — in tempi diversi da quelli previsti dalla legge n. 59, anche se non in diffinità. In secondo luogo, ricorda che — relativamente al Ministero delle politiche agricole — sono già ampiamente scaduti sia i termini ordinatori per l'emanazione del DPCM di identificazione delle risorse umane finanziarie e patrimoniali da assegnare alle regioni e agli enti locali in materia di agricoltura, foreste, caccia e pesca, che il termine per la relativa conseguente riorganizzazione del Ministero. Anche per il Ministero del lavoro reputa difficile realizzare il trasferimento di personale accanto a quello di funzioni e compiti in assenza di una contestuale riorganizzazione del Ministero, che perde buona parte delle funzioni che venivano svolte dall'amministrazione centrale con le amministrazioni periferiche dello stesso Ministero del lavoro sul territorio. Gli esempi del Ministero del Lavoro e del Ministero per le politiche agricole sono

rappresentativi di situazioni nelle quali i tempi potrebbero portare il Consiglio dei Ministri, nonostante la ovvia e condivisa esigenza di organicità, ad intervenire a stralcio, facendo poi salva la ricollocazione in un disegno unitario. L'esigenza di un quadro unitario è peraltro richiesta dagli stessi principi e criteri direttivi della delega di cui all'articolo 12, laddove si richiede di ridelineare l'architettura complessiva del Governo attraverso una razionalizzazione delle competenze oggi spesso frammentate tra diversi ministeri o sovrapposte intersecate, e attraverso una diminuzione del numero dei ministeri a cui ovviamente non si può procedere se si emanano tanti provvedimenti per ciascun ministero. Quanto poi alla configurazione degli uffici di diretta collaborazione con i ministri e alle procedure di formazione e riqualificazione del personale investito dai processi di trasformazione organizzativa, fa presente che la definizione del modello organizzativo che — come si dice nella relazione al Consiglio dei Ministri — non deve essere necessariamente un modello organizzativo uniforme, richiede dei criteri per stabilire in quale caso e per quali tipi di attività si possa ricorrere alla struttura dell'agenzia o dell'azienda, salvo poi naturalmente lasciare i margini di flessibilità necessari per adattarsi alla diversità di missione e quindi inevitabilmente di organizzazione propria delle diverse amministrazioni. Sottolinea che sempre in attuazione del Capo II sono state affidate a specifici gruppi di lavoro le questioni relative all'attuazione della delega prevista dall'articolo 17 che prevede la riforma del sistema dei controlli, degli strumenti di valutazione delle *performances*, dei risultati delle attività delle pubbliche amministrazioni, e prevede anche l'introduzione di meccanismi di risarcimento automatico e forfettario dei cittadini nei confronti di ritardi o violazioni di legge da parte delle amministrazioni. L'articolo 17 non intende prescrivere direttamente alle amministrazioni specifici parametri e criteri uniformi di misurazione dei risultati o delle *performances*: non c'è alcun dubbio che tale aspetto deve

rientrare nella autonomia di ciascuna amministrazione. L'elaborazione di indicatori di *performances* non può che essere correlata alle specifiche attività, prestazioni, servizi di ciascuna amministrazione. La legge prevede che i decreti delegati individuino i criteri generali per l'elaborazione di tali indicatori di *performances*, rispondendo così ad una esigenza che è fondamentale nella attuazione della riforma e sulla quale si misurerà in concreto la capacità del sistema amministrativo di effettuare realmente un salto di qualità visibile e apprezzabile dai cittadini, di cui gli stessi possano effettivamente beneficiare. Ricorda che l'obiettivo fondamentale a cui è finalizzato il federalismo amministrativo, cioè la ridistribuzione di compiti e di funzioni sulla base del principio di sussidiarietà, è quello di avere un sistema di amministrazioni pubbliche che fornisca servizi pubblici e prestazioni di migliore qualità, con maggiore tempestività e con minori carichi burocratici, oneri, impedimenti vincoli per i cittadini, per le loro associazioni, per le organizzazioni non governative e per le imprese, che sono pure un modo di organizzarsi dei cittadini. Un risultato di tal genere richiede che le amministrazioni si organizzino e poi si misurino nel loro funzionamento sempre più sulla base dei risultati, delle *performances*, della qualità dei servizi offerti e delle prestazioni rese, che imparino anche a misurare la soddisfazione del «cliente» come si dice nel settore privato che, nel caso delle pubbliche amministrazioni, sono i cittadini in generale e poi, a seconda del tipo di amministrazione, categorie particolari, quali possono essere le imprese per le camere di commercio.

L'introduzione di meccanismi di misurazione delle *performances*, dei risultati adeguati è fondamentale per ottenere dalle amministrazioni una riconversione. Pur restando l'obbligo di rispettare la legalità, le amministrazioni non si misurano più soltanto sulla loro capacità di rispettare le leggi, ma anche sulla loro capacità - sempre nel rispetto della legge - di migliorare la qualità dei servizi e

delle prestazioni, di servire meglio i cittadini, di ottenere complessivamente risultati migliori in termini di qualità dei servizi e delle prestazioni rese. L'introduzione di questi meccanismi è determinante anche per applicare in concreto i nuovi principi in materia di rapporto di lavoro pubblico introdotti con il decreto legislativo n. 80 del 1998. Ricorda che è stata avviata la fase della contrattazione sulla base delle nuove regole; si tratta di una contrattazione difficile anche perché le risorse messe a disposizione dalla legge finanziaria e corrispondentemente quelle che sono stimate per enti locali e regioni sono risorse modeste. Si richiederà, pertanto, una grandissima moderazione salariale, occorrerà che si punti soprattutto sulla qualità e che si riesca a ragionare in termini di valorizzazione della contrattazione integrativa di secondo livello decentrata dove, collegando miglioramenti retributivi e incentivi alla formazione, si possono recuperare risorse attraverso innovazione, riorganizzazione e quindi migliore utilizzazione delle risorse umane. Tali risorse umane consentono, mentre si migliorano le prestazioni, anche di risparmiare, di realizzare risparmi di gestione da utilizzare per alimentare miglioramenti retributivi non attribuiti a ciascuno soltanto per il fatto che ha un impiego pubblico, ma in relazione appunto al rendimento. A tal fine si richiede che la produttività si possa misurare, che gradualmente si faccia anche in Italia ciò che in alcuni Paesi più avanzati ormai da tempo si fa cioè la valutazione delle *performances* delle amministrazioni. Ricorda che la grande riforma dell'amministrazione federale americana realizzata negli ultimi sei anni ha avuto questo come uno dei propri punti centrali; all'inizio si chiamava addirittura *National performance review*, poi ha assunto un nome più ambizioso e anche più significativo *National partnership for re-inventing government*, ma il tema della valutazione è rimasto un punto centrale. Comunica che metterà a disposizione della Commissione il documento programma di lavoro approvato dai ministri della funzione pub-

blica o con responsabilità per la pubblica amministrazione europei a Lancaster House il 20 maggio 1998. Si tratta di un documento significativo perché prevede che i ministri nel prossimo semestre, sotto la presidenza austriaca, provvedano a definire nella riunione già convocata a Vienna per metà novembre un meccanismo europeo di elaborazione degli indicatori di *performances*. La collaborazione internazionale europea sotto questo profilo è fondamentale essendo necessario per elaborare indicatori di *performances* che il ministero degli affari esteri italiano si confronti col *Foreign Office* inglese, col Ministero degli affari esteri francese e con il Ministero degli esteri tedesco perché è probabile che riescano insieme a identificare quali sono i risultati e gli indicatori di risultato più significativi per le amministrazioni che hanno quel tipo di missione. Si prevede anche la possibilità di istituire o una serie di premi europei di qualità o più probabilmente un meccanismo di certificazione europea della qualità, identificando, in una prima fase, una prima griglia di standard di *performances* delle amministrazioni, incaricando poi una istituzione internazionale privata o pubblica di effettuare tale valutazione e certificazione che darà una sorta di *rating* alle varie amministrazioni.

Fa presente la necessità per l'Italia di liberarsi dell'immagine di Paese che ha tra i suoi *handicap* quello di avere un sistema di amministrazioni pubbliche più lento, più costoso, più inefficiente rispetto ad altri Paesi, con conseguenti effetti negativi per gli investimenti in Italia.

Prosegue evidenziando la necessità che il meccanismo di misurazione delle *performances* riguardi non solo le amministrazioni centrali, ma anche quelle locali e regionali.

Aggiunge che nella parte finale del testo europeo è contenuto un decalogo e quindi una serie di principi e anche di impegni presi dai governi europei sul terreno della semplificazione delle leggi dei regolamenti e delle procedure. Analoga è la richiesta di impegno della Commissione europea che ha anch'essa

problemi di iperlegificazione, burocratizzazione ed eccesso di regolamentazione. Ritiene di notevole importanza che si sia raggiunta l'intesa dei governi europei, che riflettono maggioranze e orientamenti politici diversi, su temi importanti quali la semplificazione, la revisione della regolamentazione, la riduzione delle rigidità e dei carichi legislativi e burocratici sui cittadini, sulle imprese e sulle amministrazioni pubbliche.

Il senatore Massimo VILLONE fa presente che dall'intervento del ministro emerge la complessità dell'opera di riforma amministrativa.

Quanto all'attuazione della delega di cui al Capo II, rileva che ci sono interessi dicasteriali che si difendono: se ogni ministero provvedesse alla sua specifica riforma, ci sarebbe un rischio di insuccesso. Si potrebbe anche pervenire ad un numero di direzioni generali superiore a quello di partenza. Occorre pertanto contrastare tale tendenza che è peraltro abbastanza naturale. Considerando che la soluzione da adottare nel senso della definizione di un quadro normativo di riferimento unitario nel quale collocare poi le scelte dei singoli ministeri, e non viceversa, occorre domandarsi anzitutto quali siano i tempi complessivi di tale operazione, visto che ci sono alcuni ministeri già pronti a partire per la riforma e non è inverosimile ritenere che esercitino pressioni affinché si proceda subito.

Chiede, pertanto, al ministro se esiste una disponibilità a porre in stato di attesa le domande di riforma mentre si lavora per l'adozione di una normativa quadro.

AmMESSO che ci siano sia la volontà politica di porre le singole amministrazioni in condizione di attesa sia i tempi ragionevoli per avere la normativa quadro, si interroga sulla necessità dello strumento regolamentare per riorganizzare i singoli ministeri, rafforzando così il risultato. In tal modo si eviterebbe il rischio connesso all'ipotesi di una normativa quadro di livello primario a cui seguano normative di singoli ministeri

di livello primario: la successiva normazione potrebbe ovviamente disattendere la originaria indicazione.

Quanto poi alle iniziative necessarie per consolidare e rafforzare l'impostazione del Governo di una normativa quadro con successive normative di settore, chiede se sia opportuna una presa di posizione — in Commissione o altrove, nelle Commissioni competenti, nelle prime Commissioni di Camera e Senato in quanto commissioni trasversali che sono le più dirette interessate a una normativa di quadro generale sui ministeri —, al fine di sollecitare il Governo a mantenere fermi i propri orientamenti, sottolineando così la strumentalità di tale indicazione per l'efficacia complessiva del disegno di riforma.

Conclude rilevando che se si dovesse ritenere opportuna una simile iniziativa parlamentare, sarebbe importante capire con quali cadenze si realizzeranno gli intendimenti del Governo.

Il deputato Luciano CAVERI fa presente che la riforma regionalista degli anni '70 ha mostrato un fenomeno curiosissimo quale quello della crescita dei ministeri. Più un ministero si sente minacciato dal trasferimento di funzioni e competenze alle regioni, più cerca di giustificare se stesso aumentando il numero dei propri dipendenti e cercando di moltiplicare i propri compiti alla ricerca di ragioni di sopravvivenza. Pertanto è naturale e condivisibile il fatto che sulla riforma dei ministeri ci debba essere un disegno complessivo che tenga conto di tali resistenze.

Fa presente che la Commissione deve esercitare una funzione di supporto alle azioni difficili del ministro per la funzione pubblica, soprattutto alla luce delle tendenze legislative spesso in contrasto con i provvedimenti adottati in attuazione della legge n. 59 del 1997. A tal proposito segnala la legge quadro sull'assistenza sociale che inverte in senso anti-regionalista una logica che dovrebbe essere assolutamente opposta. Ricorda inoltre il piano sanitario nazionale che prevede una

grossissima capacità di adattamento dei ministeri e che introduce una figura nuova rappresentata dalle linee guida, che lasciano un margine di discrezionalità alle regioni assolutamente limitato.

Aggiunge che esiste anche una responsabilità delle singole Commissioni nell'esame dei singoli provvedimenti. Cita, a tal proposito, la legge quadro sul turismo secondo cui il Ministero del turismo, divenuto dipartimento, rischia di riottenere funzioni e competenze che restano in capo allo Stato.

Il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Franco BASSANINI, precisa che la Conferenza Stato-Regioni ha approvato un parere in cui si chiedono correzioni al provvedimento in materia di turismo e che sarà trasmesso al Parlamento per le opportune valutazioni.

Il deputato Luciano CAVERI aggiunge poi che occorre affrontare due questioni in vista della prossima finanziaria.

In primo luogo occorre riflettere sul trasferimento di risorse finanziarie agli enti locali, sul ruolo della finanza locale e sulle sue prospettive: ricorda a tal proposito la riflessione sul federalismo fiscale fatta dalla Commissione Finanze dei due rami del Parlamento.

Relativamente alla seconda questione legata al ragionamento dei nuovi controlli che devono essere esercitati e cioè controlli di gestione, controlli di efficienza, solleva il problema della Corte dei conti.

Ricorda che oggi le procure regionali della Corte dei conti esercitano sulle regioni controlli che non hanno niente a che fare con l'auspicato controllo di gestione e che la nuova « regionalizzazione » della Corte dei conti non è frutto di un disegno organico, ma di scelte fatte a colpi di decreto-legge.

Conclude evidenziando il problema delle autonomie speciali e proponendo che la Commissione verifichi come si stia attuando la parte legata alle norme di attuazione dei singoli statuti che sono gli

strumenti con i quali si introducono le riforme Bassanini nelle regioni a statuto speciale.

Infine sottopone all'attenzione del Ministro la questione di enti come il Club Alpino Italiano, che sono, sotto alcuni profili, parastatali se si pensa che su essi esercita il controllo la Corte dei conti.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI, prendendo spunto dalle considerazioni dell'onorevole Caveri, informa la Commissione che i Presidenti delle regioni e per essi il Presidente Vannino Chiti hanno scritto alla Commissione, alle Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato nonché alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, per avviare un contatto stabile con l'intenzione di effettuare un monitoraggio sulla legislazione per di salvaguardare quei livelli di autonomia che le riforme hanno voluto assicurare.

Comunica che il prossimo 23 luglio è previsto un primo incontro anche con i rappresentanti dell'ANCI e dell'UPI.

Il deputato Nuccio CARRARA, auspicando una maggiore cautela sull'esito della riforma, richiama l'attenzione su due problematiche specifiche: la prima relativa ai Vigili del fuoco e la seconda relativa all'ANAS.

Chiede al Ministro se il riordino di tali settori complicherà le procedure e creerà disagi anche per l'utenza. Il decentramento in questi due settori è di difficile gestazione: possono nascere problemi di coordinamento tra le regioni relativamente all'ex Corpo dei Vigili del fuoco oltre a difficoltà per quanto riguarda l'ANAS relativamente alla gestione delle strade.

Inoltre si domanda se per il riordino dell'ANAS il Governo adotterà un decreto legislativo, come la Commissione aveva auspicato, oppure se si procederà con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. In quest'ultimo caso si eluderebbe, si aggirerebbe la norma e sostanzialmente sarebbe un fatto tutto interno al

Governo: chiede pertanto chiarimenti al ministro.

Il senatore Armin PINGGERA si associa a quanto già detto dall'onorevole Caveri. Per quanto riguarda la questione dei Vigili del fuoco precisa che il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco rappresenta un'istituzione molto importante. Ritiene non meno importante che sia costruita su base provinciale e comunale un'organizzazione di volontariato.

Cita a tal proposito l'esempio dell'Alto Adige dove è previsto un addestramento anche dei volontari che in questa maniera, anche in situazioni critiche, possono avvicinarsi alle fonti di pericolo senza mettere se stessi in pericolo. Ritiene opportuno agire più su tale versante per contenere la spesa necessaria e per avere nello stesso tempo un'organizzazione efficiente.

Il deputato Paola MANZINI, concordando con quanto detto in particolare dal senatore Villone e dall'onorevole Caveri, sottolinea l'esigenza di un indirizzo chiaro da parte del Governo circa l'attuazione dei principi delega contenuti nella legge n. 59 del 1997 per quanto riguarda il riordino dei ministeri e dell'amministrazione centrale e che potrebbero in qualche misura essere di difficile lettura nel momento in cui si dovesse procedere in maniera affastellata alla discussione.

Rileva la difficoltà obiettiva del Parlamento a valutare — in assenza di un quadro generale — quale sia l'esito di una singola iniziativa di riordino che di per sé potrebbe anche essere meritevole di valutazione positiva, ma che in un contesto generale invece potrebbe risultare contraddittoria. Richiamando le osservazioni del senatore Villone sulla possibilità di una norma quadro contenuta in un decreto delegato, e di una eventuale azione di riordino dei singoli ministeri che avvenga attraverso regolamento, fa presente che si tratta di una questione sulla quale deve fare una valutazione il Governo. Sottolinea in ogni caso la necessità di

avere un indirizzo chiaro e univoco in ordine al Capo II della legge n. 59 anche per contenere le preoccupazioni che venivano rappresentate dall'onorevole Caveri. Ritiene importante evitare distinzioni fra destra e sinistra, se più federalista l'una o l'altra, visto che l'obiettivo di maggiore efficacia, efficienza della pubblica amministrazione è comunque comunemente condiviso.

Quanto poi all'iniziativa promossa dal coordinamento delle regioni, delle province e dei comuni, relativamente ad un controllo della produzione legislativa ordinaria, fa presente l'opportunità di un rapporto diretto tra Parlamento e regioni per evitare contraddizioni continue all'interno della legislazione. Si tratta di una necessità che occorre porre in primo piano e che potrà realizzarsi in modi diversi.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI ricorda il contenuto molto ampio e pregnante dell'articolo 13 che dà luogo al potere regolamentare del Governo in materia di organizzazione e che si spinge fino alla individuazione degli uffici di livello dirigenziale generale i quali quindi vengono dequotati quanto a fonte normativa. Gran parte delle domande di nuova organizzazione, di razionalizzazione, di ridisegno delle singole strutture che certamente vengono dalle strutture stesse, oltre che dai cittadini e dal Paese, possono avere e debbono avere una risposta normativa attraverso lo strumento regolamentare. La materia legislativa si desume per sottrazione ed è quella i cui contenuti si ritrovano nell'articolo 12. Soffermandosi soltanto sulla questione dei ministeri, ricorda che alcuni punti di delega impongono un testo legislativo unitario. Evidentemente questo non esclude che ci siano anche altri testi legislativi di settore per questioni particolari. Pertanto, gli interventi su singoli problemi strutturali non precludono un intervento legislativo che delinei la normativa quadro. Basti pensare alla lettera f) dell'articolo 12, la quale impone di procedere alla razionalizzazione e redistribuzione delle competenze

tra i ministeri, che necessita di una visione unitaria di tutte le competenze dei ministeri e impone che si riduca il numero dei ministeri. Ora la riduzione del numero non può che essere presa in considerazione se non nell'ambito di un quadro unitario. Lo stesso ragionamento discende dalla lettera g) che impone di eliminare le duplicazioni organizzative e funzionali non solo all'interno di ciascuna amministrazione, ma tra le varie amministrazioni: l'eliminazione della duplicazione tra amministrazioni impone un approccio unitario ai diversi apparati amministrativi. Quanto poi alle organizzazioni periferiche, richiama la lettera l) dell'articolo 12 che sembra richiedere anch'essa per il riordino delle stesse una visione unitaria che lascia naturalmente lo spazio alle singole amministrazioni per discipline di settore. Richiama inoltre l'esigenza di una disciplina di carattere generale uniforme anche per le procedure di formazione del personale, fondamentale per la modernizzazione dell'amministrazione.

Rinviando la decisione sul documento di indirizzo o di considerazioni proposto dal senatore Villone, fa presente la necessità che il Governo prima della individuazione delle discipline di settore ponga mano ad un testo di carattere generale che contenga anche la disciplina organizzativa generale dei ministeri, che individui il numero e il nome dei diversi ministeri, dando luogo necessariamente ad una riduzione come previsto dalla delega, che individui per ciascun ministero l'area di operatività e poi proceda, laddove lo si ritenga necessario, alla introduzione di dipartimenti o di altre strutture, di livello superiore agli uffici dirigenziali generali visto che per gli uffici dirigenziali generali è sufficiente lo strumento regolamentare. Ritiene fondamentale un testo del Governo così articolato e reputa necessario che la Commissione dia tutto il suo contributo con il massimo impegno.

Il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Franco BASSANINI, dopo aver ringraziato la Commissione per

il contributo di valutazioni, di idee, di suggerimenti, ricorda che in base alla legge n. 59 la Commissione verifica periodicamente lo stato di attuazione delle riforme previste dalla legge e ne riferisce ogni sei mesi alle Camere. Ne discende non solo un potere di monitoraggio ma anche una azione di indirizzo. Pertanto ritiene possibile che la commissione formuli degli indirizzi in corso di attuazione dei principi e criteri direttivi della legge n. 59 o magari semplicemente li faccia emergere come accade nella seduta odierna.

Rispondendo alla domanda del senatore Villone sulla capacità del Governo di mettere in attesa i decreti di riforma dei singoli ministeri, fa presente di non poter anticipare scelte politiche del Consiglio dei Ministri.

Quanto, poi, ai tempi per elaborare la normativa quadro che dall'intervento del Presidente Cerulli Irelli risulta essere il decreto legislativo di attuazione della delega dell'articolo 12, ribadisce la scarsità di personale. La cosiddetta cabina di regia presso la Presidenza del Consiglio è sicuramente adeguata dal punto di vista della qualità, delle competenze e delle esperienze di quelli che la compongono. Il problema riguarda le strutture di supporto che raccolgono gli elementi, i documenti e che scrivono le norme sulla base degli indirizzi e delle direttive della cabina di regia: si tratta di un problema che è stato risolto con modeste risorse, anche perché la soluzione prevista del comma 22 dell'articolo 38 della legge n. 449 che prevedeva la possibilità di comandare, a questo fine e per un periodo limitato fino a cinquanta unità di personale, da parte delle varie amministrazioni dello Stato, si è rivelato di difficile applicazione. Le amministrazioni, nonostante il tenore molto esplicito della norma, sono poco inclini a consentire il comando. La norma prevedendo che il personale in comando resta a carico delle relative amministrazioni e si trasferisce a Roma senza alcuna indennità né alcun compenso ulteriore, rende anche difficile che si trovi personale di buona qualità

disponibile a sfidare la propria amministrazione, ovviamente resistente, e venire a Roma sopportando le spese di un soggiorno nella città non di residenza. A tal proposito rileva l'intendimento di inserire una esplicita disposizione, un comma nella legge annuale di semplificazione che risolva il problema. Fa presente che sarebbe preferibile risolvere la questione in tempi più brevi rispetto all'iter della legge di semplificazione, che richiederebbe ovviamente un approfondito esame parlamentare. Aggiunge che la soluzione al problema è offerta dalla parallela *task-force* istituita da un articolo successivo della legge n. 449 per monitorare i flussi finanziari degli enti locali e delle regioni, costituita con un'apposita copertura finanziaria e che consente di non mettere tale personale a carico delle relative amministrazioni e di finanziare anche il suo trasferimento a Roma.

Fa presente poi che una prima bozza della normativa quadro e quindi del relativo decreto potrebbe essere disponibile già per metà settembre. Più complesso è il lavoro di attuazione di altre parti della legge n. 59 e cioè innanzitutto del Capo I: i decreti legislativi sono soltanto la prima fase della distribuzione delle funzioni alle regioni. La legge prevede un termine di un anno per decreti integrativi e correttivi per i quali si chiedono la collaborazione ed i contributi alla Commissione, come già richiesti alle regioni ed agli enti locali. Decisiva è poi la fase dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri che contengono l'identificazione delle risorse umane finanziarie patrimoniali e strumentali: si tratta di un momento decisivo, non solo perché la corretta identificazione delle risorse è condizione perché il trasferimento delle competenze avvenga in modo ordinato ed efficace, ma anche perché lo stesso trasferimento non si realizzerà se non insieme al trasferimento delle risorse. Il lavoro si è rivelato più complesso di quanto non si potesse prevedere, almeno nei casi nei quali le amministrazioni non prestano una fattiva collaborazione come previsto dall'articolo 7 del decreto n. 112 del 1998. Desta

preoccupazione inoltre l'attuazione dei decreti legislativi n. 396 del 1997 e n. 80 del 1998 che non hanno esaurito la loro portata normativa: basti pensare al regolamento sul ruolo unico dei dirigenti dello Stato e soprattutto alle misure di sostegno di promozione della innovazione nella pubblica amministrazione. A titolo di esempio fa presente che parlare di sportello unico, quindi di semplificazione e unificazione dei procedimenti per lo *start up* degli impianti produttivi non significa soltanto avere finalmente un unico interlocutore, dei procedimenti semplificati e possibilmente unificati. Resta aperto il problema perché lo sportello unico attualmente non è unico, dal momento che resta una distinzione tra la valutazione di impatto ambientale ed il resto. Sono due procedimenti distinti che occorre coordinare. Inoltre, sebbene il decreto n. 112 lasci molta flessibilità ai comuni sulla possibilità di convenzionarsi, di associarsi, ciò non toglie che mentre in alcune regioni del Paese ciò si farà abbastanza agevolmente, in altre regioni sorgessero problemi. Ricorda inoltre il problema delle misure di sostegno sulla allocazione delle risorse nella prossima legge finanziaria: nell'impianto della legge n. 59 il meccanismo previsto per il finanziamento prevede equivalenza sostanziale tra le risorse che lo Stato utilizzava per l'esercizio delle funzioni conferite e le risorse che vengono in diverso modo e con diversi strumenti attribuite alle regioni e agli enti locali. Tuttavia sottolinea che l'obiettivo di un rapido miglioramento della qualità e dell'efficacia delle prestazioni delle pubbliche amministrazioni impone risorse aggiuntive mirate che costituiscono un investimento che darà risultati in termini di crescita del Paese con conseguente aumento naturale del gettito fiscale. Tale aspetto deve essere considerato soprattutto a fronte di situazioni di carenza nelle amministrazioni dello Stato, per esempio nei corpi tecnici, dove quindi il trasferimento di strutture carenti lascia aperto il problema delle risorse da affrontare nel quadro delle compatibilità finanziarie determinate dagli accordi eu-

ropei e tenendo conto delle altre priorità nell'allocazione delle risorse pubbliche. Tra tali priorità figura — come dice il documento di programmazione economico-finanziaria nelle pagine da 116 a 118 — anche l'investimento strategico nella riqualificazione e miglioramento della qualità del nostro sistema amministrativo complessivo che coinvolge in primo luogo le amministrazioni locali su cui si spostano notevoli responsabilità, compiti e funzioni. Condivide pertanto le considerazioni dell'onorevole Caveri su una valutazione in sede di legge finanziaria delle risorse da trasferire ai fini di un buon esito della riforma complessiva. Quanto poi al coordinamento della legislazione del Governo e del Parlamento, fa presente che l'assenza di coordinamento talora avviene senza una sufficiente ponderazione cioè senza la volontà di modificare gli indirizzi di una riforma che il Parlamento ha realizzato. È convinzione per esempio della Conferenza Stato-regioni che ciò sia avvenuto per la legge quadro sul turismo, anche perché le disposizioni del decreto n. 112 sul turismo erano state proposte dal dipartimento per il turismo, che la Presidenza del Consiglio ha affidato per delega al Ministro dell'industria, ed erano state condivise dalla Conferenza Unificata. Esprime perplessità sulla consapevolezza degli orientamenti del Senato che rimettono in discussione in alcuni punti importanti l'assetto delle competenze che era stato definito senza grandi contestazioni da parte della Commissione, della Commissione per le questioni regionali, nonché della Conferenza Stato-regioni-autonomie locali. Ribadisce che la Conferenza Stato-regioni ha inviato un parere al Parlamento che indica anche in dettaglio i rilievi e possibili emendamenti.

Quanto alla questione del CAI, fa presente che questa è all'esame e precisa che si tratta di enti pubblici associativi che nel disegno complessivo della legge n. 59 possono avere un ruolo importante proprio in quanto realizzano forme di sussidiarietà. A tal proposito segnala che diventa più costoso affidare compiti e missioni di interesse generale a strutture

amministrative piuttosto che ad un ente associativo basato sul volontariato come è il Club Alpino Italiano. Per quanto riguarda i Vigili del fuoco, rileva che il decreto n. 112 prevede un riordinamento ma non prevede la soppressione del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. Il decreto n. 112 ha previsto di affiancare strutture di volontariato nel settore della protezione civile e della prevenzione degli incendi al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. Occorre attuare tale scelta del legislatore: per quanto riguarda il riordinamento del Corpo dei Vigili del fuoco il decreto delegato lascia aperta la scelta tra i regolamenti dell'articolo 7 e i decreti legislativi ai sensi dell'articolo 11.

Per quanto riguarda l'ANAS, fa presente che la scelta dello strumento normativo è strettamente collegata al trasferimento delle strade non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale, il quale avviene con DPCM previa delibera del Consiglio dei Ministri. Il lavoro di confronto tra il Governo e le regioni e le autonomie locali sul punto è già molto avanzato e prevede un trasferimento molto consistente: la rete autostradale e stradale nazionale comprenderà assai meno del dieci per cento della attuale rete stradale. Naturalmente il riordinamento dell'ANAS deve tener conto di questa riorganizzazione delle competenze in materia in coerenza con il senso del decreto n. 112 e con principi e criteri direttivi della delega.

Conclude ritenendo utile qualunque iniziativa del Parlamento che voglia rafforzare l'indirizzo del Governo a procedere con coerenza in modo organico nell'attuazione della delega: il sostegno del Parlamento non può che servire al buon esito della attuazione della riforma.

Il deputato Nuccio CARRARA esprime perplessità sulla possibilità di scegliere tra un intervento con decreto legislativo ed un intervento con regolamento relativamente alla questione dell'ANAS. A tal proposito ricorda che la Commissione aveva indicato al Governo la strada del decreto delegato in sede di esame dello schema di decreto legislativo n. 112.

Il Ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Franco BASSANINI precisa che la scelta tra il decreto legislativo e il regolamento non è discrezionale, ma dipende dalla natura dell'operazione di riordino. Mentre la disposizione dell'articolo 7, comma 3, fa riferimento al regolamento per il riordino delle strutture coinvolte dal processo di trasferimento di funzioni, l'articolo 11 richiama un'operazione di riorganizzazione di più ampio respiro.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI ringrazia il Ministro per il suo intervento.

**La seduta termina alle 15,40.**