

COMMISSIONE PARLAMENTARE

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

S O M M A R I O

SEDE PLENARIA:

Pubblicità dei lavori	157
Schema di decreto legislativo recante « Riordino del Centro europeo dell'educazione, della biblioteca di documentazione pedagogica e trasformazione dell'ente « Museo nazionale della scienza e della tecnica Leonardo da Vinci » in fondazione », ai sensi dell'articolo 11, della legge 15 marzo 1997, n. 59 » (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	158
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere</i>)	169
ALLEGATO 2 (<i>Emendamenti</i>)	171
ALLEGATO 3 (<i>Parere approvato</i>)	172
Schema di decreto legislativo recante « Riforma dell'organizzazione del Governo, ai sensi degli articoli 11, comma 1, lettera a), e 12 della legge 15 marzo 1997, n. 59 » (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	158
Schema di decreto legislativo recante « Riordino della disciplina e snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la promozione del trasferimento e della diffusione delle tecnologie per la mobilità dei ricercatori » ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera d) della legge 15 marzo 1997, n. 59 (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	165
Schema di decreto legislativo recante « Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche » ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera c) e 17 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (<i>Esame e rinvio</i>)	165

SEDE PLENARIA

Martedì 29 giugno 1999. — Presidenza del Vicepresidente Luciano CAVERI indi del Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI. — Intervengono il Sottosegretario di Stato alla pubblica istruzione, professoressa Nadia Masini, il Sottosegretario di Stato per l'interno, dottor Alberto La Volpe, il Sottosegretario di Stato all'università e alla ricerca

scientifica e tecnologica, ingegner Antonino Cuffaro.

La seduta comincia alle 13.40.

Pubblicità dei lavori.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, presidente propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche

mediante la trasmissione audiovisiva a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.

La Commissione consente.

Schema di decreto legislativo recante « Riordino del Centro europeo dell'educazione, della biblioteca di documentazione pedagogica e trasformazione dell'ente « Museo nazionale della scienza e della tecnica Leonardo da Vinci » in fondazione », ai sensi dell'articolo 11, della legge 15 marzo 1997, n. 59 ».

(Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento rinviato da ultimo il 23 giugno 1999.

Il deputato Luciano CAVERI, *presidente*, comunica che la VII Commissione Cultura della Camera dei deputati ha trasmesso in data odierna le osservazioni sul provvedimento in esame.

La senatrice Anna Maria BUCCIARELLI (DS-U), *relatore*, intervenendo in merito agli emendamenti presentati (*vedi allegato 2*) alla proposta di parere depositata (*vedi allegato 1*), esprime parere favorevole sugli emendamenti Duva 1 e 2. Relativamente poi alle osservazioni formulate dalla Commissione di merito della Camera, fa presente che le disposizioni del provvedimento in esame modificano alcuni articoli del testo unico in materia di pubblica istruzione e pertanto occorrerà considerare anche tali modifiche in sede di riformulazione del medesimo testo unico. Quanto poi alla proposta di garantire le agevolazioni fiscali previste per enti lirici ai soggetti sostenitori della fondazione « Museo nazionale della scienza e della tecnica Leonardo da Vinci », osserva che appare opportuno rinviare per tali aspetti alla disciplina generale sul regime fiscale delle fondazioni. Inoltre fa notare che il provvedimento in esame disciplina gli aspetti generali della fondazione « Museo nazionale della scienza e della tecnica

Leonardo da Vinci », rinviando per aspetti specifici alle future deliberazioni degli organi attuali.

Il senatore Antonio DUVA (DS-U), dichiarandosi soddisfatto per il parere favorevole sugli emendamenti a sua firma, fa presente l'opportunità di introdurre spazi temporali più ampi per la fase durante la quale il consiglio di amministrazione in carica sarà chiamato a provvedere agli adempimenti necessari per garantire la trasformazione dell'ente Museo nazionale della scienza e della tecnica Leonardo da Vinci in fondazione. Pur non avendo ritenuto opportuno presentare uno specifico emendamento, reputa necessario segnalare tale aspetto affinché se ne tenga conto nelle fasi successive *dell'iter* del provvedimento.

La Commissione approva, con distinte deliberazioni, gli emendamenti Duva 1 e 2.

Il deputato Luciano CAVERI, *presidente*, pone in votazione il parere quale risulta dagli emendamenti approvati (*vedi allegato 3*).

La Commissione approva.

Schema di decreto legislativo recante « Riforma dell'organizzazione del Governo, ai sensi degli articoli 11, comma 1, lettera a), e 12 della legge 15 marzo 1997, n. 59 ».

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento rinviato il 22 giugno 1999.

Il deputato Luciano CAVERI, *presidente*, comunica che nell'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi si è convenuto che — relativamente a ciascun dicastero — vi siano interventi introduttivi da parte di alcuni colleghi, ai fini della integrazione della relazione.

Il deputato Paolo PALMA (PPI) intervenendo ai fini della integrazione della

relazione per la parte relativa all'amministrazione periferica e al ministero per gli affari esteri, fa presente che l'articolo 11 del provvedimento in esame istituisce l'ufficio territoriale del Governo. Osserva come, a tal fine, le prefetture vengano trasformate in uffici territoriali del Governo, cui fa capo l'intera amministrazione periferica dello Stato salvo alcune eccezioni quali gli organi periferici dei ministeri giustizia, difesa, beni culturali, tesoro, finanze e pubblica istruzione.

Ritiene la suddetta norma di sicuro interesse innovativo; peraltro tale previsione è stata già prefigurata nell'atto Camera 5210 intitolato non casualmente « legge quadro sul funzionario di governo nel territorio nazionale » presentato il 31 agosto 1998.

Trattasi di una previsione importante in quanto mette in linea il nostro Paese con gli indirizzi di riforma dei pubblici poteri presenti negli altri Paesi dell'Unione Europea in cui la figura del rappresentante dello Stato nel territorio assume un ruolo fondamentale nel raccordo tra il centro e le periferie, e ciò anche in Paesi a struttura federale come la Repubblica Tedesca.

Questa previsione lascia però aperti alcuni problemi.

Evidenzia in primo luogo la questione della quantità, vale a dire la individuazione delle strutture periferiche dello Stato che verranno ricomprese nell'ufficio territoriale il quale dovrebbe configurarsi come l'unico titolare di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici (comma 2).

Segnala altresì l'ulteriore problema di considerare o meno una rappresentanza unitaria del governo nel territorio — utilizzando a tal fine la stessa logica del successivo articolo 12 relativo agli affari esteri — almeno sul piano di tutte le attività amministrative, escludendo quindi solo le attività connesse alla difesa e alla giustizia per le loro peculiarità inerenti al potere autonomo e ai livelli non periferici, che caratterizzano tali apparati dello Stato.

Osserva inoltre che una soluzione di tal genere consentirebbe al Governo di presentarsi in maniera unitaria e compatta nel dialogo, nel raccordo, nella collaborazione e nel supporto con le Regioni e con gli enti locali. Sulla base di questo testo rientrava nell'ufficio territoriale solo la motorizzazione, le sezioni del demanio statale del genio civile e le sezioni provinciali dei provveditorati alle opere pubbliche. Solo ambiti limitati e di natura per lo più residuale. Fa notare che cambiare nome alle prefetture, per sommare competenze peraltro marginali è senz'altro eccessivo. Ritiene che una riforma seria in tal senso non possa nascere sulle mediazioni degli specifici interessi di singoli ministeri.

Aggiunge che un terzo problema è relativo al soccorso di emergenza e alle politiche di protezione civile. Invita a tal proposito la Commissione a riflettere attentamente sulla organizzazione della istituzione agenzia della protezione civile ai sensi degli articoli 74 e 75 del presente decreto legislativo.

L'istituzione dell'Agenzia deve essere accompagnata dalla consapevolezza di assicurare sempre il soccorso pubblico nelle migliori condizioni possibili e con forti responsabilità operative. L'esperienza insegna che il fulcro del sistema della protezione civile rimane il prefetto, per le sue capacità direzionali, per la possibilità di disporre dei poteri di ordinanza contingibile e urgente, per il fatto di avere funzionari culturalmente formati alla pronta reperibilità ed infine per il fatto che al supporto del prefetto ricorrono sempre più soggetti istituzionali individuati come responsabili dalle diverse leggi di settore. Un esempio è dato dagli avvenimenti di questi ultimi anni in occasione dell'alluvione in Piemonte o della frana di Sarno. Sarebbe pertanto opportuno, nell'articolo in esame o in quelli riguardanti l'Agenzia, trovare un coordinamento di sistema sulle funzioni e sulle responsabilità dei diversi soggetti preposti all'intero sistema della protezione civile rimuovendo gli spazi grigi del decreto legislativo 112/98.

Segnala che un ulteriore problema è costituito dalla vaghezza del comma h) laddove non si definisce con sufficiente precisione l'unitarietà della gestione dell'ufficio territoriale in riferimento al personale ad esso preposto.

All'interno del nuovo ufficio territoriale del governo le linee istituzionali di funzionamento devono essere improntate infatti a logiche di direzione o di responsabilità e di indirizzo piuttosto che di coordinamento, secondo i principi contenuti nella legge 59/97, altrimenti si rischia la parcellizzazione delle politiche pubbliche. Un punto importante dell'articolo 11 è l'identificazione fra il prefetto del capoluogo o della regione e il commissario di governo. Non solo ciò determina una semplificazione del quadro istituzionale ma costituisce anche un modo chiaro ed inequivoco delle modalità del raccordo tra governo nazionale e organi regionali. A tale proposito invita a precisare nel testo se anche gli uffici periferici regionali dell'amministrazione dello Stato (opere pubbliche, tesoro) debbano confluire nell'ufficio territoriale del governo di livello regionale secondo la logica del comma 2 del presente decreto e della più generale esigenza di unicità e omogeneità nelle relazioni interistituzionali tra differenti livelli di governo. In conclusione, ribadendo l'importanza del provvedimento e sottolineando il grosso sforzo prodotto dal governo per il riordino e l'ammodernamento dell'amministrazione periferica, considera opportuno sottoporre all'attenzione della Commissione alcune riflessioni finali e proposte di modifica.

Al comma 1 invita a considerare l'opportunità di un cambiamento del nome alle prefetture, dizione storicamente affermata, sintetica e conosciuta in tutta l'Unione europea. Anche nel recente passato la prefettura è stata sede di numerose e diversificate funzioni pubbliche riconducibili all'amministrazione generale dello Stato in periferia, ma ha mantenuto intanto la denominazione.

Propone poi al comma 2 di valutare se non sia il caso, sulla base dei noti principi della legge n. 59 del 1997 (articoli 3 e 4),

di giungere ad una amministrazione periferica con interlocutore unitario (il prefetto) nei confronti degli altri livelli di governo, sia presso la Regione che presso gli enti locali.

Al comma 3 ritiene sufficiente precisare che il prefetto del capoluogo di regione assume le funzioni di commissario di governo e non « anche » di commissario di governo. Si dovrebbe altresì valutare, se non sia opportuno assorbire l'ufficio del commissariato di governo in quello della prefettura del capoluogo di regione per evidenti motivi di sinergie istituzionali e di semplificazione.

Prosegue, in merito al comma 4, invitando ad una maggiore chiarezza sulle regole di funzionamento dell'ufficio territoriale e sulle responsabilità di direzione e di indirizzo del prefetto. Va cioè contenuta l'esigenza di salvaguardare le competenze tecniche con l'esigenza dell'unitarietà dell'indirizzo. Più in generale appare opportuno formalizzare taluni poteri che attualmente i prefetti svolgono in via informale ma con grande impegno, quali quelli finalizzati al perseguimento della coesione e della mediazione sociale ai fini delle politiche di sviluppo locale.

Bisognerebbe altresì far emergere l'importanza del ruolo del prefetto, anche su richiesta, a supporto delle regioni e degli enti locali, soprattutto quelli di minori dimensioni e capacità, anche in materia di integrazione europea.

Considera poi opportuno, infine, definire il prefetto oltre che rappresentante del governo, anche rappresentante della Repubblica sul territorio, con ciò riconoscendo una situazione di fatto che ha reso sempre più il prefetto non funzionario di parte ma cerniera del sistema istituzionale in periferia.

In merito agli articoli 12 e 13 sottolinea che il Ministero degli affari esteri non è interessato dal conferimento di funzioni di cui al decreto legislativo 112/98; tuttavia sussistono importanti motivi per il suo riordino al fine di restituire al ministero una posizione centrale nella cura dei

rapporti internazionali che riguardano gli interessi politici, economici e commerciali del nostro Paese.

Il presente schema di decreto non prevede alcuna abrogazione per il Ministero degli affari esteri.

Ricorda che attualmente è in discussione al Senato un provvedimento recante il riordino della carriera diplomatica che delinea una nuova figura professionale del diplomatico che andrebbe coordinata con la nuova organizzazione del Ministero.

Illustra quindi il primo comma dell'articolo 12 che stabilisce le funzioni e i compiti del Ministero in riferimento alla protezione estera dello Stato. Fanno eccezione le funzioni inerenti alla partecipazione dell'Italia all'Unione Europea e all'attuazione delle relative politiche che vengono attribuite alla Presidenza del Consiglio dei ministri. Tra le attribuzioni di competenza degli Esteri è previsto che sia compito fondamentale del ministero assicurare la coerenza delle attività internazionali europee delle singole amministrazioni con gli obiettivi del governo in materia di politica internazionale. Rileva che rispetto all'assetto vigente lo schema di decreto legislativo attribuisce con maggiore chiarezza a ciascuna amministrazione specifiche competenze riguardanti i rapporti con l'Unione Europea e con le organizzazioni internazionali di settore. Tale compito lascia altresì inalterato il ruolo di coordinamento del Dipartimento per le politiche comunitarie presso la Presidenza del Consiglio.

Osserva inoltre come il Ministero degli esteri si viene a configurare come il soggetto istituzionale di coordinamento di tutte le attività internazionali, anche europee, con gli obiettivi nazionali.

Prosegue sottolineando come rimanga comunque di competenza primaria del Ministero degli esteri la rappresentanza della posizione italiana nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC) nonché la conduzione di tutti i negoziati per l'attuazione dei trattati dell'Unione Europea.

Fa presente infine che mentre l'articolo 13 fissa l'ordinamento del suddetto Mini-

stero confermando la vigente disciplina, è noto che la « Farnesina » sta procedendo ad una nuova organizzazione della struttura per aree geografiche. Conseguentemente non risulta chiaro quale sia il criterio con cui il comma 1 dell'articolo 13 preveda un massimo di venti direzioni generali, coordinate da un segretario generale. Tale previsione andrebbe raccordata con lo schema di regolamento sull'organizzazione degli uffici dirigenziali centrali della Farnesina, così come approvata dal Consiglio dei ministri il 30 aprile scorso che estende il numero delle direzioni generali da sei a tredici.

Il deputato Luigi MASSA (DS-U), intervenendo ai fini della integrazione della relazione per la parte relativa al Ministero dell'interno e alle disposizioni in materia di Agenzia di protezione civile, premette che nello schema di decreto legislativo recante la riforma dell'organizzazione del Governo le questioni che si riferiscono al Ministero dell'interno sono comprese negli articoli 11 (Titolo III — amministrazione periferica — ufficio territoriale del governo), 14 (Titolo IV, capo II — attribuzioni del ministero), 15 (ordinamento), 74 (Titolo V, capo IV — agenzia di protezione civile), 75 (vigilanza sull'agenzia), 76 (compiti dell'agenzia), 77 (organi), 78 (commissione grandi rischi e comitato operativo della protezione civile), 79 (fonti di finanziamento), 80 (personale), 81 (primo inquadramento del personale), 82 (norme finali e abrogazioni). Ricorda che originariamente il ministero riassumeva le funzioni e i compiti dell'amministrazione interna dello Stato, ponendosi come dicastero chiave del sistema amministrativo: è intervenuta successivamente una graduale modificazione del ministero attraverso numerosi trasferimenti di materie ad altre strutture ministeriali (giustizia, sanità, beni culturali) o alle regioni e al sistema delle autonomie locali. Sottolinea al riguardo il grande processo di cambiamento culturale che si è verificato negli anni, nei processi e nelle valutazioni politiche, e che ha coinvolto un dicastero da sempre al centro delle attenzioni e delle suggestioni

politiche e popolari. Si tratta di un lungo processo che nasce dall'uscita delle nostre istituzioni dall'assolutismo, sin dal tempo dello statuto albertino (con la decisione dell'allora ministro sabauda Pinelli di riorganizzare i servizi di polizia denominandoli Pubblica sicurezza), che si accompagna alla formazione dello Stato unitario e poi, dopo la parentesi del ventennio fascista, alla ricostruzione dello stato democratico. Tale processo si è sviluppato sempre in coerenza con le scelte dei governi e dei parlamenti di mantenere una forte impronta centralista, giustificata spesso con l'esigenza di garantire l'unità dello Stato e quindi un identico livello di garanzia dei diritti civili, sociali, politici e delle opportunità economiche per tutte le aree territoriali e per la generalità dei cittadini.

Contro tale sistema centralista le voci di dissenso sono sempre state minoritarie seppur importanti: ricorda a tal proposito i costituenti popolari prima, tutto il movimento autonomista degli enti locali guidati dalla sinistra sin dagli anni Settanta o le minoranze federaliste pur culturalmente significative. Dalla fine degli anni Ottanta le esigenze di decentramento si trasformano, gradualmente ma con sempre maggior vigore e consenso, in richieste di trasformazione federale dello stato unitario. Nel nord del Paese, tale richiesta (estremizzata da una forza organizzata per la prima volta rilevante nel panorama politico italiano) viene accolta da consistenti percentuali di elettori come principale risposta alla inefficienza dell'amministrazione statale e alla crisi dei partiti politici. La prima riforma rilevante — di cui solo in seguito la politica che pur la promosse ebbe piena contezza — fu quella del sistema delle autonomie locali. Con la legge n. 142 del 1990 per la prima volta, l'ente generale di rappresentanza delle esigenze del territorio diventa il comune. Spettano ad esso tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione e il territorio comunale (tanto nei settori tradizionali dei servizi sociali e dell'assetto e utilizzazione del territorio, quanto — importante novità — in quello dello svi-

luppo economico). Per la prima volta si stabilisce con una legge di principi che non può essere modificata senza espressa ed esplicita deliberazione del Parlamento, che le comunità locali, ordinate in comuni e province, sono autonome e come tali rappresentano la rispettiva comunità, ne curano gli interessi e ne promuovono lo sviluppo. Dal 1990 in poi si avvia un processo di graduale autonomizzazione del sistema locale dallo Stato che arriva a sancire nel voto espresso dalla Camera sul testo della commissione bicamerale per le riforme costituzionali — e ora ripreso dal progetto del governo sul federalismo in Costituzione — la piena parità tra lo Stato, le regioni, le province ed i comuni. In tal modo si usciva definitivamente dallo schema tradizionale, in vigore dal 1970 — data in cui entrarono in vigore le regioni — che vedeva di solito i comuni alleati con lo Stato centrale visto come un autorevole argine al neocentralismo e allo strapotere — spesso scarsamente efficiente — delle regioni.

Le ulteriori decisioni parlamentari già cogenti (legge delega n. 59 del 1997 e decreti legislativi di attuazione) hanno trasformato profondamente il rapporto tra lo Stato, le regioni, le autonomie locali e quelle funzionali, ponendo l'esigenza di trovare modelli istituzionali che consentano il concerto tra i poteri autonomi che, se rappresentano un fattore di crescita esponenziale della democrazia decidente, è pur vero che possono innescare conflitti, non solo istituzionali, molto forti e pericolosi. Se è oramai accettato universalmente il principio che gli interessi e i valori generali delle popolazioni debbano essere garantiti da una pluralità di soggetti istituzionali e, come avverte anche la Comunità europea, in particolare dalle istituzioni più prossime ai cittadini, è altrettanto vero che questi interessi e valori debbono venire soddisfatti nel modo più unitario e uniforme possibile, essendo la Repubblica una e indivisibile. I principali tra questi diritti sono certamente quelli connessi alla sicurezza dei cittadini (nella vita civile e sociale, intesi come ordine e sicurezza pubblica; nella

vita sul territorio, intesa come sicurezza dell'ambiente di vita e come protezione civile; nella tutela della sfera delle libertà individuali e collettive). Non minori sono altri diritti quali quelli economici e sociali intesi come questioni strettamente connesse con la governabilità del Paese. Il processo federalista potrà essere tale solo se sostanziato da un vero e forte federalismo fiscale. Ma se così sarà, resteranno comunque — in particolare nella fase non breve di prima applicazione delle riforme — sacche importanti di non sviluppo con prodotti interni lordi insufficienti a garantire i livelli minimali comuni dei servizi essenziali in quei dati territori. E per garantire le pari opportunità e gli interessi rilevanti dei cittadini non si potrà prescindere da un'azione di sintesi tra il governo, le regioni e la galassia delle autonomie locali. Tale azione di sintesi dà vita a quella « politica interna » che non può che poggiarsi su strumenti operativi adeguati costituenti la rete di governo.

E a queste considerazioni pare ispirarsi la proposta del Consiglio dei ministri, sia per quanto concerne la riforma della Presidenza del consiglio, sia per il ministero dell'interno. Richiama entrambi i provvedimenti poiché, rispetto alla politica interna, sono strettamente connessi. Negli articoli 2, 3 e 4 del provvedimento di riordino della Presidenza sono individuate le funzioni caratteristiche della stessa. E fra queste resta fondamentale la collocazione della Presidenza come centro del sistema di relazioni essenziali per l'orientamento e la direzione del governo nell'ambito di un sistema istituzionale di relazioni sia con il Parlamento che con gli altri organi costituzionali, ma anche con le istituzioni europee, con gli altri Paesi e con il sistema delle autonomie. Lo Stato quindi, secondo la legge n. 59 del 1997 e i processi in atto, deve essere immaginato come una figura geometrica complessa: essa avrà due vertici, verso l'alto e verso il basso, a cui tenderanno i diversi apparati settoriali e al centro opererà un motore trasversale, che animerà e regolerà i diversi settori. Questo motore centrale sarà rappresentato dalla Presidenza

del consiglio dei ministri che, perdendo dipartimenti e funzioni gestionali, assumerà con sempre maggior forza il ruolo di regia complessiva della funzione pubblica statale. I due vertici verso cui i settori tenderanno ad unirsi, saranno i ministeri degli affari esteri e degli affari interni. In alto, opererà il ministero degli affari esteri, che instaurerà rapporti con i *partner* e con gli altri paesi stranieri, nonché con gli organismi sovranazionali (CE, Onu, Osce, Nato, ecc.) coordinando i terminali dei settori dello Stato verso l'estero. In basso, opererà il ministero che dovrà rappresentare lo Stato e le sue interconnessioni con l'estero, verso le regioni e le autonomie locali.

Questo ruolo di ambasciatore dello Stato verso il sistema regionale e delle autonomie locali dovrebbe essere meglio specificato, almeno a livello di enunciazione, magari con un comma 1 da anteporre al testo. Ritiene comunque ovvio tale profilo se si tiene conto del fatto che gli uffici territoriali del governo di cui all'articolo 11 sono parte integrante dell'organizzazione periferica del ministero (insieme alle questure e alle strutture periferiche del corpo nazionale dei vigili del fuoco) ai sensi del secondo comma dell'articolo 15 dello schema di decreto sul riordino dei ministeri.

Le funzioni e i compiti esplicitamente spettanti al ministero sono indicati al primo comma dell'articolo 14 e si riassumono nel garantire la regolare costituzione e funzionamento degli organi degli enti locali nonché delle funzioni statali da questi esercitate; nel garantire l'ordine e la sicurezza pubblica; nell'attuare politiche di protezione civile emettendo anche apposite ordinanze; nel tutelare i diritti civili, di cittadinanza, di immigrazione, di asilo e difesa civile. Reputa opportuna qualche puntualizzazione formale del testo in merito al soccorso pubblico, alla prevenzione degli incendi, che dovrebbero connettersi più strettamente con le politiche di protezione civile.

Relativamente alla questione connessa alla protezione civile, ricorda che in questi giorni è stato aperto un confronto. L'ipo-

tesi indicata nel testo del governo rappresenta una mediazione tra posizioni nettamente divaricanti: le une intese a portare tutte le competenze in varia misura connesse all'interno dell'agenzia di protezione civile; le altre tendenti a mantenere gran parte di tali competenze nell'ambito del ministero. In sostanza, si ipotizza che il corpo nazionale dei Vigili del Fuoco dipenda gerarchicamente dal ministero dell'interno ma funzionalmente dall'agenzia (articolo 74, comma 3) limitatamente alle attività di protezione civile. Le funzioni attualmente attribuite al ministero in materia di protezione civile e servizi antincendio, restano in parte di competenza diretta del ministero che li esercita attraverso il corpo nazionale dei vigili del fuoco (articolo 14, comma 3), e in parte vengono trasferiti all'agenzia, insieme a quelli attualmente di competenza del dipartimento della protezione civile istituito presso la Presidenza del consiglio ai sensi del terzo comma dell'articolo 1 della legge 24 febbraio 1992, n. 225.

Esprime perplessità su tale ripartizione. Considerando che tale materia non è materia delegata quindi il Governo non sembra poter intervenire in tal senso, appare necessario procedere nella redazione di un testo unico delle norme relative tanto alla protezione civile come alla prevenzione e spegnimento degli incendi, che riordini complessivamente la materia. È evidente quindi che, al fine di un esito positivo del progetto, molto dipenderà dalla capacità di esercizio dei poteri di indirizzo sull'attività dell'agenzia che restano di competenza del ministro dell'interno, più che non dalle norme dell'apposito regolamento emanato ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400 che — pur essendo vigente la deroga alla disciplina generale rivista specificatamente all'articolo 10 — dovrà comunque essere emanato nel rispetto della normativa specifica contenuta nel provvedimento in discussione. Si rimette alla Commissione sia per la proposta — da alcune parti avanzata — di una collocazione del corpo nazionale all'interno dell'agenzia, sia per l'inserimento

tra le competenze dell'agenzia anche di quelle oggi attribuite al dipartimento per i servizi tecnici nazionali.

Segnala infine tre ordini di problemi. In primo luogo, richiama l'attenzione sul futuro delle competenze attualmente riconosciute alla direzione generale dei servizi dei culti, relative ai rapporti tra lo Stato e le diverse confessioni religiose e la gestione del fondo per gli edifici di culto. Ritiene che la questione possa risolversi mantenendo le competenze in capo al ministero ma considerandole parte integrante della voce « tutela dei diritti civili ». In secondo luogo, relativamente all'ufficio territoriale del governo (articolo 11) reputa opportuno premettere un comma che espliciti meglio il ruolo complessivo di rete di governo degli uffici. Inoltre suggerisce una diversa formulazione del quinto comma dell'articolo 11. Dal testo traspare che numerose competenze delle amministrazioni periferiche degli esteri, giustizia, difesa, tesoro, finanze, pubblica istruzione, beni ed attività culturali, sono sottratte all'azione di coordinamento uniforme in un dato territorio rispetto alle esigenze complessive di governo locale territorialmente espresse. Se appare evidente che taluni procedimenti amministrativi debbono rimanere strettamente legati ai ministeri di *linea*, è pur vero che ciò non viene messo in discussione dal rispetto di un'esigenza di coordinamento generale delle politiche. Per tale motivo propone una riformulazione del quinto comma dell'articolo 11, magari con la costituzione di una conferenza permanente dei servizi coordinata dal prefetto e a cui partecipino i responsabili degli uffici periferici di quei ministeri, che sia cogente rispetto alle questioni generali di coordinamento delle politiche del governo sul territorio provinciale e regionale. In terzo luogo fa notare che il ministero dell'interno sarà organizzato in dipartimenti, il cui numero, secondo la previsione dell'articolo 15, comma 1, non potrà essere superiore a quattro. La previsione appare congrua. Pur non essendo oggetto di esame gli aspetti organizzativi interni del ministero, reputa necessaria qualche ri-

flessione. Il riferimento ad un dipartimento che potrebbe essere definito di politica interna (a cui facciano riferimento gli uffici territoriali del governo e le competenze relative alla tutela dei diritti civili), ad un dipartimento relativo all'ordine e la sicurezza pubblica, ad un dipartimento che faccia riferimento alla protezione civile, senza anticipare nulla circa la futura organizzazione ministeriale, lascia intendere che la previsione di cui all'articolo 15 è da ritenere sufficiente.

Il deputato Luciano CAVERI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Schema di decreto legislativo recante « Riordino della disciplina e snellimento delle procedure per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la promozione del trasferimento e della diffusione delle tecnologie per la mobilità dei ricercatori » ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera d) della legge 15 marzo 1997, n. 59.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento rinviato il 23 giugno 1999.

Il deputato Luciano CAVERI, *presidente*, non essendovi richieste di intervento, dichiara chiusa la discussione generale. Comunica altresì che il deputato Fabrizio Bracco, relatore, depositerà la proposta di parere entro le ore 10 di mercoledì 30 giugno; il termine per gli emendamenti e le proposte di parere alternativo è fissato per giovedì 1° luglio prossimo ore 11.

Rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta.

Schema di decreto legislativo recante « Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche » ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera c) e 17 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il deputato Franco FRATTINI (FI), *relatore*, fa presente che il provvedimento in esame riguarda una materia complessa che nasce da riformulazioni successive alla riforma dell'ordinamento e delle funzioni della Corte dei conti nonché dalle disposizioni di riordino dei servizi di controllo interno e dalle disposizioni relative alle strutture di collaborazione con gli organi di direzione politica. Il testo del Governo rielabora le norme in questione definendo così uno schema unitario che appare condivisibile.

Viene introdotta la distinzione tra controlli in funzione collaborativa con gli organi di decisione politica e amministrativa e controlli in funzione repressiva, finalizzati a segnalazioni di attività contrarie agli obiettivi generali di efficienza, di efficacia e di economicità delle pubbliche amministrazioni. Alle diverse tipologie di attività di controllo corrisponde una diversa articolazione delle relative strutture al punto che l'appartenenza all'una esclude l'appartenenza all'altra. Il provvedimento individua quattro diverse forme di controllo interno, la prima relativa al controllo di regolarità amministrativa e contabile; la seconda concernente il controllo di gestione, la terza relativa alla valutazione del personale dirigenziale, la quarta relativa alla valutazione e al controllo strategico. Il testo del Governo indica i principi generali in merito alla organizzazione del sistema dei controlli prevedendo la natura vincolante degli stessi solo per le amministrazioni statali centrali. Si riconosce invece alle altre amministrazioni pubbliche di cui al decreto n. 29 del 1993 la possibilità di derogare con provvedimento motivato a quei principi generali. A tal proposito invita la Commissione a valutare l'opportunità di tale previsione per le amministrazioni pubbliche diverse dai ministeri, alle quali sembra riconoscersi la possibilità di sottrarsi al nuovo sistema dei controlli. Per quanto riguarda le diverse tipologie di controllo, osserva che attra-

verso il controllo strategico si esercita una funzione di supporto all'organo di indirizzo politico a differenza di quanto accade per il controllo di gestione e per la valutazione del personale con incarico dirigenziale. In quest'ultimo caso infatti il controllo è a supporto dei vertici dirigenziali amministrativi. Per le verifiche di regolarità amministrativa e contabile, l'articolo 2 rinvia ai principi generali della revisione aziendale e stabilisce che le stesse verifiche debbano effettuarsi a consuntivo in modo da evitare la paralisi dell'azione amministrativa nella fase del controllo. Esprime poi perplessità sulla abrogazione — prevista all'articolo 3 del provvedimento — dell'articolo 24 della legge 23 dicembre 1993, n. 559 che prescrive per le gestioni fuori bilancio un controllo amministrativo-contabile rafforzato. A tal proposito osserva che con la disposizione di cui all'articolo 24 della legge n. 559 si intese da un lato sopprimere le gestioni fuori di bilancio, ritenute in contrasto con il principio di trasparenza amministrativa, e dall'altro far sopravvivere alcune gestioni minori (beni confiscati, casse conguaglio) sottoponendole ad un controllo della Corte dei conti. Tale controllo ha consentito la rilevazione di situazioni di grave irregolarità di gestione amministrativo-contabile. Aggiunge che la previsione abrogativa dell'articolo 24 della legge n. 559 del 1993 non sembra trovare alcuna rispondenza nella legge delega. Occorre infatti distinguere il profilo del riordino degli organi di controllo interno dal profilo abrogativo di disposizioni contenute in una legge statale che assoggetta al controllo amministrativo-contabile della Corte dei conti le gestioni fuori bilancio. Con il provvedimento in esame l'organo controllato, e quindi il Governo, abroga una delle funzioni del proprio controllore, in assenza di una espressa previsione della legge delega. Inoltre fa notare che precedenti Governi hanno cercato di introdurre in due diverse occasioni disposizioni dirette ad abrogare l'articolo 24 della legge n. 559. In entrambe le occasioni il Parlamento ha ritenuto opportuno respingere la proposta

abrogativa del Governo ritenendo necessario il controllo per le gestioni fuori bilancio. Propone pertanto di segnalare al Governo in sede di parere l'opportunità di eliminare la disposizione abrogativa in questione. Fa poi presente che l'articolo 4 dello schema di decreto prevede la direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri con cui si stabiliscono i requisiti minimi cui deve ottemperare il sistema dei controlli di gestione. L'articolo 5, in merito alla valutazione del personale con incarico dirigenziale, introduce una norma di particolare rilevanza. La valutazione attraverso strutture di controllo interno rappresenta il presupposto per l'emersione della responsabilità dirigenziale e quindi per la valutazione della conformità delle prestazioni dirigenziali agli obiettivi indicati nella direttiva annuale dei ministri. La disposizione dell'articolo 6 è relativa alla valutazione e al controllo strategico concernenti la congruenza tra gli obiettivi impartiti dall'autorità politica e le scelte operative effettuate dai dirigenti. La norma appare strettamente connessa alla disposizione sulla valutazione del personale dirigenziale di vertice che rappresenta il diretto destinatario delle direttive ministeriali. Il capo II del provvedimento disciplina gli strumenti di controllo interno affidati alla Presidenza del Consiglio. A tal proposito l'articolo 7 prevede la costituzione di una banca dati pienamente integrata nella rete unitaria della pubblica amministrazione e attraverso cui sarà possibile interconnettere le procedure di controllo. Presso la stessa Presidenza del Consiglio è inoltre istituito un organismo collegiale e un osservatorio per l'aggiornamento e la standardizzazione dei sistemi di controllo interno. Si intende pertanto affidare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri il monitoraggio costante del sistema dei controlli nella pubblica amministrazione. Dopo aver illustrato l'articolo 8 concernente le direttive annuali dei ministri per la definizione degli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello, e l'articolo 9 relativo ai sistemi informativi necessari per raccogliere presso ciascuna ammini-

strazione i dati finalizzati alle valutazioni del personale, fa notare che il capo III affronta il tema della qualità dei servizi pubblici. L'intervento appare opportuno visto che il provvedimento concerne le direttive del Presidente del Consiglio relative alle Carte dei servizi che indicano gli standard qualitativi per i servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni. A tal proposito osserva che in tale materia non viene introdotta una rilegificazione ma permane il rinvio ad atti di natura amministrativa quali le direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri. Conclude evidenziando tre ordini di problemi. In primo luogo, all'articolo 1, comma 4, si prevede l'inapplicabilità delle disposizioni relative all'accesso ai documenti amministrativi per le attività di valutazione e controllo strategico. Considerando che tale attività attengono al procedimento di valutazione dei dirigenti di vertice, appare inopportuno precludere proprio a tale categoria la possibilità di accedere agli atti del procedimento di valutazione di propria pertinenza. In secondo luogo, fa notare — relativamente alle verifiche di regolarità amministrativa e contabile per le quali si rinvia ai principi generali delle revisione aziendale — che occorre chiarire se il rinvio è da intendersi ai principi generali del codice civile o ad altre disposizioni normative, mancando una normativa quadro su tale materia. In terzo luogo, esprime perplessità sulla previsione dell'articolo 5 secondo cui la valutazione del personale con incarico dirigenziale ha periodicità di norma annuale. Ricorda a tale proposito che la valutazione è necessaria sia per la conferma o meno degli incarichi dirigenziali, sia per il riconoscimento degli incentivi economici che vengono attribuiti con cadenza annuale. La possibilità di valutazioni non necessariamente annuale potrebbe portare a riconoscere al dirigente l'incentivo economico anche per gli anni in relazione ai quali non è intervenuta alcuna valutazione. Relativamente poi all'osservatorio di cui all'articolo 7, reputa necessaria una maggiore specificazione dei compiti non essendo chiariti nel testo né la sede, né la

composizione né la modalità della composizione dello stesso osservatorio. Quanto all'articolo 11 che al comma 3 prevede una struttura di coordinamento della Presidenza del Consiglio per l'attuazione delle direttive sulla qualità dei servizi pubblici, fa notare che è prevista la possibilità di affidare tale struttura ad un soggetto privato da scegliersi con gara europea ad assistenza tecnica. Invita a considerare l'opportunità di coordinare la disposizione in questione con il provvedimento relativo all'ordinamento della Presidenza del Consiglio in cui non si fa alcun riferimento ad una struttura — quale la struttura di cui all'articolo 11 del provvedimento in esame — che coordina e fornisce supporto operativo a tutte le amministrazioni pubbliche relativamente alla qualità dei servizi pubblici da erogare.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, dichiarando di condividere le considerazioni del relatore Fratini, fa presente la necessità di coordinare il provvedimento in esame con le competenze attuali della Corte dei Conti. Il testo del Governo disciplina infatti sia il controllo di regolarità amministrativo contabile sia il controllo di gestione che rappresentano due funzioni generali della Corte dei Conti. Si incide quindi su funzioni della Corte senza intervenire direttamente sulle stesse. Considerando le professionalità esistenti all'interno della Corte dei Conti, e ritenendo necessario fare chiarezza sul ruolo della stessa, reputa necessario prevedere che il sistema dei controlli interni, che si intende costituire presso le amministrazioni statali e presso la Presidenza del Consiglio, debba essere collegato in rete con la Corte dei Conti. In tal modo la Corte potrà essere in grado di dialogare con tutti gli organi delle diverse amministrazioni che presiedono al controllo di gestione. La Corte dei Conti diventerebbe così l'organo che in raccordo con le altre amministrazioni esercita il controllo di gestione, ad essa riconosciuto da altre leggi. Premettendo che tale questione riguarda anche il controllo di regolarità amministrativa e con-

tabile, e fermo restando che la commissione non è competente in materia di riordino della Corte dei Conti, propone di segnalare comunque al Governo l'opportunità di un intervento di riforma della Corte dei Conti nonché l'opportunità dell'inserimento nel testo in esame di norme di raccordo con le leggi che disciplinano le competenze della Corte medesima. In tal modo si continuerebbe a riconoscere alla Corte dei Conti una competenza in materia di controllo di gestione e di controllo di regolarità amministrativo contabile. Conclude dichiarando di condividere le considerazioni del relatore Frattini sulla necessità di sopprimere l'articolo 3 del provvedimento in esame.

Il deputato Luciano CAVERI (Misto), condivide le considerazioni del presidente. A tal proposito ricorda che le procure regionali della Corte dei Conti sono state introdotte per il controllo di gestione, pur essendosi poi specializzate nel danno erariale. Ritiene opportuno coordinare il provvedimento in esame con la normativa sulle funzioni della Corte dei Conti al fine di evitare la duplicazione del controllo di gestione con i controlli interni presso ciascuna amministrazione.

Il Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.55.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante « Riordino del Centro europeo dell'educazione, della biblioteca di documentazione pedagogica e trasformazione dell'ente « Museo nazionale della scienza e della tecnica Leonardo da Vinci » in fondazione », ai sensi dell'articolo 11, della legge 15 marzo 1997, n. 59 ».

PROPOSTA DI PARERE DEPOSITATA DALLA SENATRICE ANNA MARIA BUCCIARELLI, RELATORE

La Commissione

esaminato lo schema di decreto legislativo recante « Riordino del Centro europeo dell'educazione, della biblioteca di documentazione pedagogica e trasformazione dell'ente « Museo nazionale della scienza e della tecnica Leonardo da Vinci » in fondazione »;

rilevata l'opportunità di chiarire nel preambolo che il provvedimento è emanato ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera b) anziché lettera a) della legge 15 marzo 1997, n. 59;

ritenuto che l'utilizzo dello strumento regolamentare per il riordino del Centro Europeo dell'educazione e della Biblioteca di documentazione pedagogica — come previsto dall'articolo 21 della legge n. 59 del 1997 — avrebbe consentito il riordino solo sotto il profilo delle finalità (supporto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche);

ritenuto pertanto condivisibile il ricorso al decreto legislativo al fine di riordinare gli enti in questione anche per gli aspetti strutturali;

esprime parere favorevole

con le seguenti osservazioni:

1) all'articolo 1, comma 1, sostituire l'espressione « ... è trasformato in Centro Europeo dell'educazione — Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione » con la seguente « è trasformato in Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione »; alla fine del comma 1 dell'articolo 1 sostituire l'espressione « alle quali l'Istituto si uniforma per l'attività di valutazione » con la seguente « delle quali l'Istituto dovrà tenere conto per programmare l'attività di valutazione »;

2) all'articolo 1, comma 3, sostituire l'espressione « valuta l'efficienza e l'efficacia del sistema di istruzione analiticamente e nel suo complesso » con la seguente « valuta l'efficienza del sistema di istruzione nel suo complesso ed analiticamente anche per singola istituzione scolastica »; sostituire inoltre l'espressione « studia le cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento alle tipologie dell'offerta formativa e favorisce la diffusione della cultura della valutazione e dell'autovalutazione in tutte le strutture scolastica, sostenendo e promuovendo la ricerca scientifica in materia » con la seguente « studia le cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale ed alle

tipologie dell'offerta formativa; conduce attività di valutazione sulla soddisfazione dell'utenza »;

3) all'articolo 3, comma 2, aggiungere le seguenti lettere:

g) le modalità di associazione alle attività dell'Istituto da parte di enti di

ricerca pubblici o vigilati dalla pubblica amministrazione;

h) le modalità di conferimento di incarichi per studi e ricerche ad enti ed istituti di ricerca pubblici e privati di comprovata capacità ed esperienza nel campo della valutazione del sistema scolastico.

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante « Riordino del Centro europeo dell'educazione, della biblioteca di documentazione pedagogica e trasformazione dell'ente « Museo nazionale della scienza e della tecnica Leonardo da Vinci » in fondazione », ai sensi dell'articolo 11, della legge 15 marzo 1997, n. 59 ».

EMENDAMENTI

Aggiungere la seguente osservazione:

All'articolo 4, comma 5, lettera *b*), dopo la parola « pubblico » inserire le seguenti: « , anche in forma attiva ed esemplificativa ».

1. Duva.

Aggiungere la seguente osservazione:

All'articolo 4, comma 10, al terz'ultimo rigo, dopo la parola « precedenza » sopprimere la parola « assoluta » e dopo le parole « pubblica istruzione » inserire le seguenti « o dei beni culturali ».

2. Duva.

ALLEGATO 3

Schema di decreto legislativo recante « Riordino del Centro europeo dell'educazione, della biblioteca di documentazione pedagogica e trasformazione dell'ente « Museo nazionale della scienza e della tecnica Leonardo da Vinci » in fondazione », ai sensi dell'articolo 11, della legge 15 marzo 1997, n. 59 ».

PARERE APPROVATO

La Commissione

esaminato lo schema di decreto legislativo recante « Riordino del Centro europeo dell'educazione, della biblioteca di documentazione pedagogica e trasformazione dell'ente « Museo nazionale della scienza e della tecnica Leonardo da Vinci » in fondazione »;

rilevata l'opportunità di chiarire nel preambolo che il provvedimento è emanato ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera b) anziché lettera a) della legge 15 marzo 1997, n. 59;

ritenuto che l'utilizzo dello strumento regolamentare per il riordino del Centro Europeo dell'educazione e della Biblioteca di documentazione pedagogica — come previsto dall'articolo 21 della legge n. 59 del 1997 — avrebbe consentito il riordino solo sotto il profilo delle finalità (supporto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche);

ritenuto pertanto condivisibile il ricorso al decreto legislativo al fine di riordinare gli enti in questione anche per gli aspetti strutturali;

esprime parere favorevole

con le seguenti osservazioni:

1) all'articolo 1, comma 1, sostituire l'espressione « ... è trasformato in Centro

Europeo dell'educazione — Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione » con la seguente « è trasformato in Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione »; alla fine del comma 1 dell'articolo 1 sostituire l'espressione « alle quali l'Istituto si uniforma per l'attività di valutazione » con la seguente « delle quali l'Istituto dovrà tenere conto per programmare l'attività di valutazione »;

2) all'articolo 1, comma 3, sostituire l'espressione « valuta l'efficienza e l'efficacia del sistema di istruzione analiticamente e nel suo complesso » con la seguente « valuta l'efficienza del sistema di istruzione nel suo complesso ed analiticamente anche per singola istituzione scolastica »; sostituire inoltre l'espressione « studia le cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento alle tipologie dell'offerta formativa e favorisce la diffusione della cultura della valutazione e dell'autovalutazione in tutte le strutture scolastica, sostenendo e promuovendo la ricerca scientifica in materia » con la seguente « studia le cause dell'insuccesso e della dispersione scolastica con riferimento al contesto sociale ed alle tipologie dell'offerta formativa; conduce attività di valutazione sulla soddisfazione dell'utenza »;

3) all'articolo 3, comma 2, aggiungere le seguenti lettere:

g) le modalità di associazione alle attività dell'Istituto da parte di enti di ricerca pubblici o vigilati dalla pubblica amministrazione;

h) le modalità di conferimento di incarichi per studi e ricerche ad enti ed istituti di ricerca pubblici e privati di comprovata capacità ed esperienza nel

campo della valutazione del sistema scolastico;

4) all'articolo 4, comma 5, lettera b), dopo la parola « pubblico » inserire le seguenti « , anche in forma attiva ed esemplificativa »;

5) All'articolo 4, comma 10, dopo la parola « precedenza » sopprimere la parola « assoluta » e dopo le parole « pubblica istruzione » inserire le seguenti « o dei beni culturali ».