

### *1. Premessa.*

Il disegno di riforma della pubblica amministrazione avviato dalla legge delega 15 marzo 1997, n. 59 risulta completamente delineato con l'emanazione dei decreti legislativi attuativi del Capo II relativo alla riorganizzazione degli apparati centrali.

La riforma ha preso in considerazione i principali aspetti dell'organizzazione amministrativa: la distribuzione delle competenze tra Stato, regioni, comuni, province ed altri enti locali, con il conseguente decentramento di numerose funzioni statali; la riforma della dirigenza pubblica e il completamento della cosiddetta privatizzazione del rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti; l'aziendalizzazione delle amministrazioni e l'introduzione di principi di responsabilità, produttività, efficacia, professionalità; la previsione di nuovi sistemi di controllo e di valutazione dei risultati dell'attività amministrativa; la semplificazione di numerose procedure amministrative e l'introduzione della semplificazione come strumento normale dell'agire amministrativo; la liberalizzazione di molte attività economiche, con la riforma delle attività commerciali e l'istituzione dello sportello unico per le attività produttive; e infine una radicale riforma del Governo, con trasformazione e accorpamento delle strutture ministeriali tese a superare la frammentazione delle competenze e le duplicazioni organizzative oggi esistenti.

La scelta della Commissione di presentare al Parlamento la terza relazione semestrale alla data del 31 ottobre anziché del 30 settembre, termine di scadenza dei sei mesi decorrenti dalla precedente relazione, nasce dall'esigenza di fornire un quadro completo del disegno riformatore della legge 15 marzo 1997, n. 59.

La legge n. 241 del 1999 ha infatti prorogato al 29 ottobre il termine — in precedenza stabilito per il 31 luglio — di esercizio della delega di cui agli articoli 10 (decreti integrativi e correttivi dei decreti di cui al Capo I) e 11, lettere *b*), *c*) e *d*) (riordino degli enti pubblici, meccanismi di monitoraggio, riordino degli enti di ricerca) della stessa legge n. 59.

Pertanto alla data del 31 ottobre la Commissione è in grado di delineare un primo bilancio complessivo dell'attuazione della legge n. 59 sia in merito al profilo del decentramento di funzioni, sia in merito al profilo della riorganizzazione degli apparati amministrativi.

### *2. Il decentramento amministrativo.*

#### *2.1 L'individuazione delle funzioni amministrative conferite: decreti correttivi ed integrativi.*

La legge 15 marzo 1997, n. 59 prevede all'articolo 10 che entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al Capo I

possono essere emanati decreti integrativi e correttivi, nel rispetto delle procedure e dei principi e criteri direttivi già previsti per i decreti principali.

La legge n. 191 del 1998 ha prorogato il termine di esercizio della delega integrativa e correttiva al 31 luglio 1999, ulteriormente differito dalla legge n. 241 del 1999 al 29 ottobre 1999.

In attuazione di tale delega risultano emanati i seguenti provvedimenti.

a) Decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 279, recante disposizioni integrative del decreto legislativo n. 112 del 1998 in materia di composizione e funzionamento del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Il provvedimento, modificando l'articolo 160 del decreto legislativo n. 112 del 1998, mira a rilanciare gli istituti di coordinamento tra le autorità statali e locali dotate di competenza in materia di sicurezza pubblica. Si prevede così che il sindaco del capoluogo di provincia sia componente effettivo del predetto Comitato e che, su sua richiesta, lo stesso Comitato debba essere convocato dal prefetto per la trattazione di questioni attinenti alla sicurezza della comunità locale ed alla prevenzione di tensioni o conflitti sociali. Al medesimo sindaco è data poi la facoltà di integrare, ove occorra, l'ordine del giorno delle riunioni del Comitato per la trattazione delle stesse questioni. Del Comitato è componente effettivo anche il presidente della Provincia. Resta ferma la disposizione già esistente, che consente la convocazione da parte del prefetto alle riunioni del Comitato, così rinnovato, dei sindaci diversi da quelli del capoluogo, qualora le questioni da trattare siano riferibili ai rispettivi ambiti territoriali.

b) Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 443, recante disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Il provvedimento apporta alcune modifiche ed integrazioni al decreto n. 112 del 1998 recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dallo Stato alle regioni e agli enti locali. In particolare prevede nel settore industriale:

– la tutela della fede pubblica in ogni tipo di rapporto economico attraverso l'esattezza della misura: si riconosce così allo Stato la competenza in materia di definizione di norme in materia di metrologia legale nonché la omologazione di modelli di strumenti di misura;

– il subentro delle regioni nelle convenzioni che il Ministero è in procinto di stipulare per l'affidamento delle istruttorie concernenti le agevolazioni per spese di ricerca;

– la suddivisione di competenze in materia di stoccaggio di energia, di prospezione, ricerca e coltivazione di idrocarburi;

– l'ampliamento dei conferimenti in materia di miniere.

Il provvedimento modifica la norma concernente il trasferimento alle regioni delle funzioni riconducibili all'attività di promozione

all'estero che abbia rilievo nazionale; introduce correttivi connessi al presupposto che le pubbliche calamità, ivi compresa l'individuazione delle colture agricole danneggiate, hanno necessariamente portata nazionale; resta allo Stato la competenza sugli esami per patenti nautiche, nonché quella in materia di sistema informativo del demanio idrico. In materia sanitaria viene ribadita l'invariabilità del vigente riparto di competenze tra Stato e regioni per quanto concerne la salute e la sicurezza negli ambienti di vita e di lavoro, e vengono mantenuti in capo allo Stato compiti e funzioni in materia di ispezioni agli stabilimenti di produzione di medicinali, nonché alcuni delicati adempimenti in materia di tutela della salute pubblica generale.

Le integrazioni e correzioni intervengono solo in relazione alle funzioni mantenute in capo allo Stato: nessuna modifica è apportata invece alle disposizioni del decreto n. 112 concernenti le funzioni amministrative da trasferire alle regioni e agli enti locali.

c) Decreto legislativo recante disposizioni correttive ed integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di invalidi civili, in corso di pubblicazione.

Il provvedimento apporta una correzione all'articolo 130 del decreto legislativo n. 112 relativo alle competenze in materia di concessione del trattamento economico agli invalidi civili. Si chiarisce così che il trasferimento della funzione in materia di concessione dei trattamenti economici relativi agli invalidi civili ricomprende anche i procedimenti pendenti presso le prefetture alla data dell'effettivo trasferimento delle relative funzioni alle regioni.

d) Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 461 recante l'individuazione della rete autostradale e stradale nazionale.

Il provvedimento prevede il mantenimento allo Stato delle competenze su grandi assi infrastrutturali di interesse nazionale e di rilevanza transnazionale, quali la rete autostradale, la rete TERN, i collegamenti con i valichi, con i porti e con gli aeroporti, oltre che su itinerari strategici per la difesa militare, per un totale di 15.000 chilometri più le autostrade ed i trafori, a fronte di una rete attualmente operante che ammonta a circa 46.000 chilometri.

e) Decreto legislativo 8 settembre 1999, n. 346 recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 13 febbraio 1998, n. 32, concernente la razionalizzazione del sistema di distribuzione dei carburanti. Si stabilisce che le regioni provvedano ad individuare i requisiti e le caratteristiche delle aree sulle quali possono essere installati gli impianti di distribuzione dei carburanti, in sostituzione dei comuni che non vi abbiano ancora provveduto entro il termine previsto. Vengono inoltre fissate nuove condizioni riguardanti l'autorizzazione per l'installazione di nuovi impianti o il trasferimento di quelli in esercizio, al fine di agevolare la razionalizzazione della rete distributiva, la promozione dell'efficienza ed il contenimento dei costi per i consumatori. È introdotto poi l'obbligo per i comuni di sottoporre gli impianti esistenti non collaudati negli ultimi cinque anni alla verifica di compatibilità prevista dalla normativa; per i titolari di uno o più impianti di distribuzione è prevista la possibilità di presentare un

programma di chiusura e smantellamento degli impianti ovvero di adeguamento alla normativa vigente da effettuarsi entro 18 mesi per quelli situati nei comuni capoluogo di provincia, o entro 24 mesi per quelli situati negli altri comuni.

f) Decreto legislativo 20 settembre 1999, n. 400 recante modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422, recante conferimento alle regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale.

Si prevede il ricorso esclusivo a procedure concorsuali per la scelta del gestore del servizio o dei soci privati delle società che gestiscono i servizi, nonché l'armonizzazione delle linee guida della riforma del trasporto pubblico locale con le modifiche agli articoli 22 e 23 della legge n. 142 del 1990.

## *2.2 La ripartizione a livello regionale delle funzioni amministrative trasferite.*

La data del 1° gennaio 2001 entro la quale dovrà essere pienamente operativo il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle regioni ed agli enti locali, rende essenziale il completamento del quadro di adempimenti necessari per garantire l'operatività del decentramento.

Sotto il profilo della ripartizione delle funzioni amministrative a livello sub-regionale, adempimento necessario per individuare puntualmente le funzioni trasferite o delegate agli enti locali e quelle mantenute in capo alla regione, il processo di attuazione è in fase avanzata.

- In merito al conferimento alle regioni di funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'amministrazione centrale (decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143), risultano adottate da tutte le quindici regioni a statuto ordinario le leggi di ripartizione delle funzioni tra regione ed enti locali.

- In relazione al conferimento di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale (decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422), risultano pubblicate le leggi regionali di tutte le regioni a statuto ordinario, fatta eccezione per la Campania, il Molise ed il Piemonte, regioni alle quali continuano pertanto ad applicarsi le disposizioni contenute nel decreto sostitutivo del Governo (decreto legislativo 22 settembre 1998 n. 345).

- Quasi totale risulta l'attuazione regionale del conferimento di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro (decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469): alla data del 31 ottobre solo la regione Calabria risulta non aver adottato la relativa legge regionale. Fino all'emanazione della stessa legge, il cui progetto risulta all'esame della competente commissione consiliare, si applicano alla regione in questione le disposizioni previste dal decreto sostitutivo del Governo (decreto legislativo 6 ottobre 1998, n. 379).

• Relativamente alla ripartizione a livello regionale delle funzioni trasferite con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, si registra che nove regioni su quindici hanno emanato le leggi regionali di attuazione: Abruzzo, Basilicata, Emilia Romagna, Lazio, Marche, Molise e Umbria hanno adottato leggi regionali unitarie per disciplinare il riordino del sistema delle funzioni amministrative conferite alla regione e agli enti locali; Liguria e Toscana invece hanno disciplinato i diversi settori con distinte leggi regionali. Per quanto riguarda la Lombardia, risulta all'esame del Commissario di Governo il testo della legge regionale di riordino delle funzioni trasferite. Nelle restanti regioni a statuto ordinario le rispettive giunte regionali hanno approvato i progetti di legge che risultano all'esame dei Consigli. A queste ultime regioni continuano ad applicarsi le disposizioni contenute nel decreto legislativo sostitutivo 30 marzo 1999, n. 96 emanato dal Governo per le regioni che non avessero adottato le relative leggi regionali entro il termine prescritto del 30 settembre 1998.

• In merito alla riforma della disciplina relativa al settore del commercio (decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 114), che affida alle regioni la definizione degli indirizzi generali per l'insediamento delle attività commerciali, ai quali i comuni sono tenuti ad adeguare gli strumenti urbanistici generali ed attuativi, si registra l'adozione di leggi regionali in Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Puglia, Toscana, Umbria e Veneto.

### 2.3 *Il trasferimento dei beni e delle risorse.*

A fronte di una attuazione regionale del decentramento amministrativo sicuramente positiva, si rileva una « situazione di stallo » per l'adozione dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, adempimento necessario per consentire l'esercizio delle funzioni amministrative conferite alle regioni e ripartite con legge regionale tra regione ed enti locali.

Alla data di approvazione della presente relazione risultano pubblicati in *Gazzetta Ufficiale* il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri recante l'individuazione in via generale delle risorse da trasferire alle regioni in materia di mercato del lavoro, il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente il decentramento istituzionale in materia di mercato del lavoro e il decreto relativo agli uffici metrici provinciali da trasferire dal Ministero dell'industria alle camere di commercio, industria e artigianato. Non risulta invece la pubblicazione dei due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri relativi rispettivamente al trasferimento di personale dell'ex Ministero per le risorse agricole, alimentari e forestali alle regioni, e al settore fieristico.

Si tratta di due decreti del Presidente del Consiglio che, benché esaminati dalla Commissione, non risultano adottati.

A tale anomalia che investe il dato formale, deve aggiungersi una considerazione di carattere sostanziale. L'arresto del processo di trasferimento di risorse finanziarie, strumentali e umane da trasferire

alle regioni pregiudica non solo il completamento del processo di decentramento amministrativo, ma anche l'attuazione della riforma nel suo complesso.

Considerato che la logica dell'impianto riformatore della legge n. 59 del 1997 è unica (decentramento e successiva riorganizzazione dell'amministrazione statale, centrale e periferica, sulla base dei compiti che residuano in capo alle stesse), la mancata adozione dei DPCM, condizione per l'esercizio da parte delle regioni delle funzioni amministrative trasferite, impedisce la riduzione delle funzioni statali necessarie per procedere alla trasformazione e all'accorpamento delle strutture amministrative.

Pertanto un fallimento nel trasferimento di risorse finanziarie, umane e strumentali si tradurrebbe inevitabilmente in un fallimento dell'intero disegno di riforma avviato dalla legge n. 59.

### *3. La riforma dell'amministrazione centrale.*

Il Governo ha completato l'esercizio delle deleghe contenute nella legge n. 59 del 1997 attraverso l'emanazione dei decreti legislativi attuativi del secondo pilastro della riforma, la riorganizzazione degli apparati centrali. Si tratta di provvedimenti che segnano una decisa inversione di tendenza rispetto al processo di segmentazione e frammentazione verificatosi nel cinquantennio repubblicano.

#### *3.1 La riforma della Presidenza del Consiglio e dei ministeri.*

L'articolo 11, comma 4, lettera *a*) delega il Governo a razionalizzare l'ordinamento della Presidenza del Consiglio e dei ministeri nel rispetto di principi e criteri direttivi finalizzati a dare piena attuazione alle disposizioni dell'articolo 95 della Costituzione sulle funzioni di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio nonché a consentire la razionalizzazione e redistribuzione delle competenze fra i ministeri. Fra i principi e criteri direttivi figurano in ogni caso la riduzione dei ministeri, la eliminazione delle duplicazioni organizzative e funzionali, con contestuale riorganizzazione delle strutture centrali e periferiche e tenendo conto degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

Si tratta di delineare una nuova organizzazione unitaria del governo centrale al fine di consentire allo Stato l'espletamento nel miglior modo del ruolo che lo Stato è chiamato a svolgere sia in ragione dell'appartenenza all'Unione Europea, sia in ragione del decentramento, sia in ragione delle nuove esigenze di regolazione e di governo.

La nuova organizzazione, secondo le previsioni della legge delega deve articolarsi secondo più modelli organizzativi: al modello ministeriale possono aggiungersi infatti i modelli dell'amministrazione autonoma, dell'agenzia e dell'azienda, ciascuno dotato di particolari caratteristiche e capacità per far fronte ai diversi compiti da svolgere.

Il Governo ha dato attuazione alla delega con due provvedimenti di grande rilevanza politico-istituzionale, il primo relativo all'ordinamento della Presidenza del Consiglio, il secondo concernente la riforma dell'organizzazione del Governo.

• Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 recante la riforma della Presidenza del Consiglio risponde ad una esigenza generale di carattere strategico: privare la Presidenza di tutte le funzioni spurie che le sono state attribuite nel tempo, per restituire alle strutture di base della stessa, la fisionomia necessaria per sostenere il ruolo costituzionale di direzione, impulso, indirizzo e coordinamento svolto dal Presidente del Consiglio. Tale ruolo viene riletto e ridefinito alla luce dei grandi cambiamenti istituzionali che l'ordinamento italiano ha conosciuto negli ultimi anni, sia per quanto riguarda il sistema politico, tendenzialmente bipolare, sia per quanto riguarda più strettamente l'assetto complessivo del Governo, in ragione del processo di integrazione europea e del processo di decentramento di funzioni e compiti al sistema delle autonomie locali. In questo assetto, sempre più europeo e sempre più decentrato, la nuova allocazione e dislocazione dei poteri e delle funzioni richiedono la ridefinizione e riarticolazione del centro del sistema stesso, in modo da assicurare l'unitarietà dell'azione di Governo, la collaborazione fra i diversi livelli, l'assunzione piena delle responsabilità connesse alla partecipazione all'Unione europea.

Negli ordinamenti degli altri Paesi europei, che peraltro hanno sistemi istituzionali e politici differenziati, il ruolo centrale è svolto dal Primo Ministro e dai suoi Uffici, organizzati come strutture di *staff* specializzate non nella gestione operativa e amministrativa, ma nell'attività di coordinamento caratterizzata dalla massima flessibilità per gli aspetti organizzativi e funzionali.

L'impianto della riforma della Presidenza del Consiglio è volto quindi a realizzare le condizioni più idonee ad assicurare, come richiede la legge di delega, l'unità di indirizzo politico e amministrativo del Governo e il potenziamento del ruolo di impulso, indirizzo e coordinamento del Presidente del Consiglio. Al fine di conseguire tale obiettivo il decreto interviene su tre aspetti:

– l'individuazione delle funzioni tipiche e proprie della Presidenza;

– la riallocazione presso amministrazioni di settore delle funzioni eterogenee o spurie rispetto al profilo funzionale della Presidenza;

– la determinazione delle regole di organizzazione e di funzionamento necessarie per garantire la massima flessibilità e funzionalità della struttura complessiva.

• Il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 recante la riforma dell'amministrazione centrale rappresenta la risposta all'esigenza di un riordino dell'apparato centrale dello Stato lungamente atteso e promesso da numerose leggi e atti di indirizzo mai attuati.

Il processo di regionalizzazione, prima, e di privatizzazione, poi, hanno spogliato lo Stato di numerose funzioni, pur permanendo le relative strutture centrali. Le duplicazioni organizzative prodottesi nell'ultimo trentennio soprattutto nell'ambito degli interventi sociali, con pregiudizio per l'efficacia delle prestazioni, hanno contribuito a

rendere sempre più necessaria una radicale riforma dell'amministrazione centrale.

Il decreto n. 300 del 1999, rispondendo all'esigenza di razionalizzazione, si muove lungo tre direttive.

La prima è relativa alla concentrazione dei ministeri, che passano da diciotto a dodici. Il decreto definisce poi le norme generali di organizzazione prevedendo due tipi di strutture ministeriali, una articolata sul modello dei dipartimenti, l'altra articolata sulle direzioni generali. I dipartimenti sono disegnati come strutture con area funzionale vasta: si prevede un limite massimo di dipartimenti presso ciascun Ministero in modo da evitare una proliferazione degli stessi che impedirebbe un effettivo coordinamento delle funzioni svolte. I dipartimenti assumono oltre alle competenze per aree funzionali vaste, i poteri relativi alla organizzazione e alla gestione delle risorse umane finanziarie e organizzative e per questi profili i poteri e le funzioni dei capi dei dipartimenti sono individuati in modo omogeneo, fermo restando la possibilità di arricchire e diversificare i poteri stessi mediante il ricorso ai regolamenti di organizzazione dei singoli Ministeri. Nelle amministrazioni ministeriali organizzate su base non dipartimentale (Ministero Affari Esteri, Ministero della Difesa e Ministero dei Beni Culturali) è istituito un ufficio del Segretario Generale che opera alle dirette dipendenze del Ministro e assicura il coordinamento dell'azione amministrativa, provvede all'istruttoria per la elaborazione degli indirizzi e dei programmi di competenza del Ministro, coordina gli uffici e l'attività del Ministero, vigila sulla loro efficienza e rendimento e ne riferisce periodicamente al Ministro. In ciascuno dei dodici Ministeri, poi, il personale è raggruppato in un unico ruolo, in modo da assicurare mobilità. E questa struttura diventa elastica, nel senso che, eccettuato numero, denominazione, funzioni dei Ministeri e numero delle unità di comando di vertice, tutto il resto viene delegificato e sottoposto a revisione ogni due anni.

Rilevano, in questa concentrazione, l'unificazione Tesoro-Finanze (i due apparati erano stati definitivamente separati all'inizio del secolo); la concentrazione di Commercio estero, Comunicazioni, Industria e Turismo nel Ministero delle attività produttive; la scomparsa dei Lavori pubblici, un Ministero in crisi da quasi trent'anni, le cui residue funzioni passano in parte al Ministero dell'Ambiente, che così guadagna la tutela del territorio, in parte al Ministero dei Trasporti, che così si arricchiscono delle infrastrutture; l'unificazione delle Politiche sociali (Lavoro, Previdenza e Sanità).

La seconda direzione del riordino è quella del policentrismo: sono state individuate dodici funzioni tecnico-operative e le si sono affidate ad altrettante agenzie, caratterizzate da un direttore generale e da un comitato, sei delle quali dotate di personalità giuridica. Le agenzie avranno obiettivi stabiliti previa convenzione con i ministri, propri mezzi, autonomia gestionale, contabilità privatistica, proprio personale, responsabilità di gestione.

Con le dodici agenzie, l'Italia si allinea al modello inglese dove quella che viene chiamata « agenzificazione » ha prodotto l'istituzione di centinaia di corpi di dimensioni limitate, quindi, più facilmente



gestibili. In questo modo lo Stato abbandona l'organizzazione di tipo divisionale, a favore di un'organizzazione più snella e flessibile.

L'ultima direzione del riordino è quella della concentrazione degli uffici periferici dello Stato. Si trasformano così le prefetture in uffici territoriali del Governo e si riconoscono al prefetto nel capoluogo di regione le funzioni di commissario del Governo.

La riforma interverrà in due fasi, la prima (relativa ai Ministeri delle finanze e dell'istruzione e alle agenzie per la Protezione civile e per la Formazione e l'istruzione professionale) più vicina, la seconda (quella relativa alla parte restante) legata alla fine della legislatura, alle prossime elezioni politiche e al nuovo Governo.

La Commissione ha contribuito in modo costruttivo alla definizione di diversi aspetti del decreto legislativo, avanzando anche proposte innovative sotto il profilo politico-istituzionale.

Per quanto riguarda il Ministero delle politiche agricole e forestali, la Commissione ha segnalato la opportunità di connotare separatamente, con l'istituzione di specifico ed autonomo Ministero, il settore dell'agricoltura, sia per le sue peculiari caratteristiche funzionali, sia per la particolare rilevanza che il settore riveste nella formulazione delle politiche comuni europee. Nella definizione delle relative attribuzioni, dalle quali occorre escludere il settore agroindustriale, da conservare in capo al Ministero delle attività produttive, è apparso opportuno tener presente le fortissime connessioni esistenti tra le politiche agricole e la politica forestale nella parte di competenza statale.

Il testo del Governo non ha recepito invece la proposta di rendere flessibile la struttura del Governo introducendo una nuova figura di Ministro responsabile di singole politiche di settore.

Considerando che non risulta sancito in Costituzione che la responsabilità politica deve necessariamente coincidere con la titolarità di un ministero, era apparsa possibile e opportuna un'articolazione delle responsabilità di direzione politica e di coordinamento affidata ai singoli ministri all'atto della formazione del Governo, distinta dall'articolazione organizzativa dei ministeri.

Il Governo, pur trovando interessante la proposta, ha ritenuto che non rientrasse nella delega.

Tuttavia la consapevolezza della possibilità di intervenire sulla struttura del Governo attraverso strumenti normativi primari, non necessariamente di grado costituzionale, induce ad evidenziare in questa sede l'opportunità di una proposta di legge ordinaria che affronti tale materia. In tal modo si eviterebbe di ricorrere alla procedura aggravata richiesta per il disegno di legge costituzionale presentato dal Governo per modificare l'articolo 95 della Costituzione. Nel disegno di legge citato si distinguono due figure di ministro, come peraltro avviene nella maggior parte dei Paesi europei: accanto al ministro titolare di un dicastero figura anche un ministro cui si affida la direzione politica e amministrativa di singole strutture dicasteriali. Si tratta di un ministro delegato che siede in Consiglio dei Ministri e al quale la responsabilità viene affidata dal Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio, al momento della formazione del Governo.

La proposta di legge costituzionale di modifica dell'articolo 95 della Costituzione insieme con i decreti legislativi di riforma della Presidenza del Consiglio e dei ministeri introducono meccanismi che consentono una più efficiente e trasparente formazione della politica generale del Governo, superando la frammentazione che sino ad oggi ha caratterizzato l'assetto delle amministrazioni centrali mediante un'organizzazione accorpata in un numero limitato di grandi ministeri, e, allo stesso tempo, consentono di mantenere un responsabile politico anche per comparti o settori accorpate all'interno di un unico grande ministero.

Funzionalmente connessi con il riordino della Presidenza del Consiglio e dei ministeri sono stati emanati — in attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a) della legge n. 59 del 1997 — i seguenti provvedimenti.

- Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 287 recante il riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale delle amministrazioni pubbliche. Il decreto è finalizzato a disciplinare e potenziare la formazione iniziale, permanente e internazionale, il supporto tecnico (con il Formez) ai temi dell'innovazione amministrativa, la valutazione dei programmi formativi delle amministrazioni, lo svolgimento di attività per conto terzi. La Scuola è dotata di un direttore che assicura lo svolgimento delle attività istituzionali di cui è responsabile sotto il profilo didattico scientifico. Il direttore, per specifici ambiti di attività, è coadiuvato dai responsabili di settore in numero non superiore a sei. Il segretario assicura invece il funzionamento delle strutture amministrative della Scuola e ne è responsabile sotto il profilo gestionale amministrativo. Alla scuola è assicurato un raccordo funzionale con il Dipartimento della funzione pubblica grazie alla partecipazione del Capo dipartimento o di un suo delegato alle riunioni con i responsabili di settore, riuniti in un comitato operativo, e attraverso l'approvazione del programma annuale delle attività. Il provvedimento reca infine una apposita disposizione finalizzata a fornire a tutti i ministeri indicazioni e criteri generali univoci per la qualificazione professionale dei pubblici dipendenti. Sono in particolare fissati i raccordi con la programmazione delle assunzioni e criteri di selettività non derogabili, allo scopo di assicurare che i processi di riqualificazione rispondano a principi di rigorosa valutazione dei requisiti richiesti. Particolare attenzione è dedicata alla riqualificazione del personale dei Ministeri del tesoro e dei beni culturali.

- Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 285, recante il riordino del Centro di formazione studi (Formez). Si rafforza il ruolo del Formez di coordinatore del sistema formativo anche in attuazione degli impegni sanciti nel Patto per lo sviluppo sulla base di un partenariato istituzionale con la Scuola superiore e coinvolgendo gli enti interessati (regioni, autonomie locali). Particolare attenzione è riconosciuta all'attività del Formez intesa a promuovere lo sviluppo economico e occupazionale in ambito locale.

- Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 284 recante il riordino della Cassa depositi e prestiti attraverso una nuova disciplina della

natura giuridica, dei compiti, delle risorse e relativi impieghi, del personale e dei controlli. Il provvedimento reca un'interpretazione autentica che colma il silenzio della legge 197/83 in materia di natura giuridica della Cassa, di cui si ribadisce l'appartenenza al comparto della pubblica amministrazione. Non si è inteso quindi operare una trasformazione della natura della Cassa depositi e prestiti né modificarne le funzioni, ma solo procedere, senza soluzione di continuità con il passato, al necessario aggiornamento e alle opportune interpretazioni della normativa esistente.

### *3.2 Il riordino degli enti pubblici nazionali.*

L'articolo 11, comma 1, lettera *b*) della legge n. 59 del 1997 delega il Governo al riordino degli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dall'assistenza e previdenza e delle istituzioni di diritto privato e società per azioni, controllate dallo Stato, che operano nella promozione e nel sostegno pubblico al sistema produttivo nazionale.

Nell'attuazione della delega di cui alla lettera *b*) dell'articolo 11 il Governo è chiamato a perseguire l'obiettivo di una complessiva riduzione dei costi amministrativi nonché ad attenersi a principi e criteri direttivi quali:

*a*) fusione e soppressione di enti con finalità omologhe o complementari, trasformazioni di enti per i quali l'autonomia non sia necessaria o funzionalmente utile, in ufficio dello Stato o di altra amministrazione pubblica, ovvero in struttura di università, con il consenso della medesima, ovvero liquidazione degli enti inutili;

*b*) trasformazione in associazioni o persone giuridiche di diritto privato degli enti che non svolgono funzioni o servizi di rilevante interesse pubblico, trasformazione in ente pubblico economico o in società di diritto privato di enti ad alto indice di autonomia finanziaria;

*c*) omogeneità di organizzazione per enti omologhi di comparabile rilevanza, anche sotto il profilo delle procedure di nomina degli organi statutari, e riduzione funzionale del numero dei componenti gli organi collegiali;

*d*) razionalizzazione ed omogeneizzazione dei poteri di vigilanza ministeriale, con esclusione, di norma, di rappresentanti ministeriali negli organi di amministrazioni e nuova disciplina del commissariamento degli enti.

In attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *b*), il Governo ha adottato provvedimenti che possono essere inseriti in due gruppi: il primo relativo al riordino di enti che mantengono la natura giuridica pubblica; il secondo relativo al riordino di enti ai fini della trasformazione in persone giuridiche di diritto privato.

In posizione intermedia si colloca il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419, concernente il riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali, esclusi gli enti previdenziali, le società ed istituzioni controllate dallo Stato che operano, anche all'estero, nella promozione

e nel sostegno pubblico al sistema produttivo nazionale, nonché, per quanto non diversamente disposto, gli enti di ricerca.

Tale provvedimento costituisce, nell'ambito della legge n. 59 del 1997, un importante tassello del disegno di modernizzazione della pubblica amministrazione. Consente infatti di raggiungere, in un quadro generale che tende al contenimento della spesa pubblica, l'obiettivo di ottimizzare la funzionalità degli enti e di razionalizzare l'organizzazione e le competenze di un sistema, quello degli enti, caratterizzato finora dalla mancanza di un disegno organico complessivo con proliferazione di strutture e di spese.

Si prevedono così, in via generale, misure di razionalizzazione (piano di utilizzazione comune di sedi e di ricorso a servizi esterni), nonché un riordino statutario, al fine di assicurare anche:

- la tutela dell'autonomia degli enti (eliminazione dei rappresentanti ministeriali dagli organi di amministrazione; riduzione del numero degli amministratori e dei revisori; possibilità di norme contabili di ispirazione civilistica, etc.);

- l'individuazione degli organi di indirizzo e controllo strategico secondo il criterio di distinzione tra indirizzo politico-amministrativo e gestione;

- flessibilità organizzativa e agilità gestionale;

- omogeneità tendenziale dell'organizzazione per enti di dimensione simile.

Per un certo numero di enti, per lo più di interesse culturale, il decreto prevede poi una procedura che potrà confluire nella privatizzazione, nella trasformazione in struttura di Università, ovvero in operazioni di fusione e/o inserimento in sistemi a rete.

Il provvedimento contiene, infine, norme specifiche dedicate ad alcuni enti come l'ANAS, l'ISTAT, la SIAE, ai quali su indicazione del Parlamento, si aggiungono norme sull'Istituto Superiore di Sanità, l'Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro, CONSOB e AGECONTROL.

### *3.2.1 Il riordino degli enti che mantengono la natura giuridica di enti pubblici.*

Il Governo ha provveduto al riordino di specifici enti pubblici mantenendone la natura pubblica, con i seguenti provvedimenti.

- Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, recante il riordino del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI). La consapevolezza che l'ordinamento sportivo del Paese, e, in particolare, la struttura dell'ente responsabile per lo sport non sono più adeguati rispetto alla realtà ed alle esigenze del mondo dello sport, hanno evidenziato l'importanza di una riforma che rafforzi l'ente, ne potenzi l'autonomia e lo renda sempre più adeguato alle attuali esigenze dello sport.

Gli elementi portanti della riforma sono i seguenti:

- la garanzia che tutte le componenti del mondo sportivo possano dare il loro apporto all'attività di regolazione e di vigilanza del CONI nello svolgimento dell'attività sportiva professionistica e dilettantistica;

– l'adeguamento a principi di democrazia interna nella composizione degli organi dell'ente, relativamente ai quali è garantito l'accesso anche agli atleti ed ai tecnici sportivi;

– la distinzione tra ente e federazioni sportive, realizzata attraverso il mutamento della natura giuridica di queste ultime, che diventano associazioni riconosciute;

– un regime delle ineleggibilità ed incompatibilità per l'accesso agli organi dell'ente, volto a garantire l'autonomia di ciascun organo senza peraltro escluderne i necessari collegamenti funzionali reciproci;

– il recepimento dei principi generali del decreto legislativo 29/93 per quanto attiene alle funzioni degli organi, con una marcata separazione delle funzioni di indirizzo (ripartite tra consiglio nazionale e giunta nazionale) e quelle di gestione amministrative (affidate al segretario generale).

• Decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 165, recante la soppressione dell'AIMA e l'istituzione dell'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA). Esso si prefigge di dare una nuova veste giuridica ed organizzativa all'Azienda di Stato per gli interventi sul mercato agricolo – cosiddetta AIMA – che è l'organismo regolatore, per il comparto agricolo, degli interventi sui mercati comunitario e nazionale e sul quale poggia l'intero impianto della politica agricola comune.

• Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 449, recante il riordino dell'Unione nazionale per l'incremento delle razze equine (UNIRE). L'ente è chiamato a promuovere l'incremento e il miglioramento delle razze equine da competizione, organizzare le corse dei cavalli, provvedere alla valutazione delle strutture degli ippodromi e degli impianti di allevamento e di addestramento; è previsto che l'UNIRE destini annualmente una quota dei proventi derivanti dalle scommesse ippiche alle regioni per l'incentivazione di programmi regionali diretti alla formazione e qualificazione professionale degli addetti al settore, alla realizzazione di strutture veterinarie, alla promozione dell'attività ippica ed alla lotta al lavoro irregolare. A decorrere dal 1° gennaio 2000 sono incorporati nell'UNIRE il Jockey club italiano, la Società degli steeple cheses d'Italia, l'Ente nazionale corse al trotto e l'Ente nazionale per il cavallo italiano. L'UNIRE è sottoposto al controllo della Corte dei conti ai sensi della legge n. 259 del 1958 ed il suo bilancio consuntivo è sottoposto a certificazione a norma della legge n. 58 del 1998.

### *3.2.2 Il riordino degli enti pubblici ai fini della trasformazione in persone giuridiche di diritto privato.*

Nell'ambito del processo di trasformazione degli enti pubblici in persone giuridiche di diritto privato si collocano i seguenti provvedimenti.

• Decreto legislativo 21 aprile 1999, n. 116, recante il riordino dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato ai fini della sua trasfor-

mazione in società per azioni. Il provvedimento si propone di ridefinire le competenze ed i poteri attribuiti agli organi di gestione dalla legge n. 559 del 1966 e di predisporre l'Istituto alla trasformazione in società per azioni.

Peraltro, si è dovuto escludere che potesse darsi attuazione immediata all'indicazione contenuta nella legge 449/1997 (che prevedeva la trasformazione dell'ente in società per azioni), dal momento che la situazione gestionale e patrimoniale dell'ente non sembrava consentire la trasformazione medesima. È apparso, quindi, praticabile e funzionale la trasformazione, nel rispetto della prospettiva già legislativamente indicata e, parimenti, in aderenza con la norma di conferimento della delega, la predisposizione di un decreto legislativo di immediata riorganizzazione dell'Istituto, che facesse venir meno gli inconvenienti registrati negli ultimi tempi, e che consentisse all'Istituto medesimo di operare con criteri di imprenditorialità e produttività, predisponendo la situazione amministrativa, gestionale ed economica dell'Istituto idonea alla trasformazione in società per azioni.

La scelta d'intervenire, modificandola peraltro su punti essenziali, sulla legge 13 luglio 1997, n. 559 (« Nuovo ordinamento dell'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato ») e successive modifiche ed integrazioni, trova la sua ragion d'essere nella constatazione che si tratta di adottare una disciplina, appunto, transitoria.

In tale ottica gli interventi attengono all'ordinamento interno ed alla attività che l'Istituto è chiamato a svolgere.

• Decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 141, concernente la trasformazione dell'Ente autonomo Acquedotto pugliese in società per azioni. La necessità di trasformare l'ente, che gestisce il più grande acquedotto d'Europa, in società per azioni, trova fondamento nei seguenti motivi:

– la riforma dei servizi pubblici, con l'abolizione dei regimi di monopolio e la conseguente apertura alla concorrenza ed al mercato;

– la riforma del settore idrico con l'emanazione della legge n. 36 del 1994, la quale prevede per la gestione del SII (Servizio idrico integrato) che il gestore di un ente idrico interregionale debba necessariamente avere veste di società per azioni;

– soltanto le società per azioni possono accedere a tutti i tipi di finanziamento, mentre esistono rilevanti limitazioni per gli enti pubblici;

– soltanto la società per azioni può compiere in tempi rapidi quell'azione di ristrutturazione in campo organizzativo e amministrativo capace di far fare all'attuale ente quel salto di qualità che le sue potenzialità gli consentono di compiere in tempi molto brevi.

Nel 1997, il Governo ha sciolto gli organi sociali dell'ente, e ha nominato un commissario straordinario.

Il provvedimento trasforma l'ente autonomo per l'acquedotto pugliese in società per azioni, con effetto dalla data della prima assemblea che, convocata entro trenta giorni dalla data di entrata in

vigore del provvedimento con decreto del Ministro del tesoro e del bilancio, approverà lo statuto e nominerà gli organi sociali. Si sancisce la continuità con la gestione dell'ente pubblico a garanzia di tutti i terzi e della stessa società per azioni che continuerà ad operare avvalendosi di tutti i beni pubblici che le sono stati assegnati per legge. Si prevede che il programma di risanamento e ristrutturazione venga approvato, sentite le regioni Puglia e Basilicata. Si affidano alla società, fino al 31 dicembre 2018, le finalità già attribuite all'ente dalla normativa riguardante l'ente stesso e si provvede alla gestione del ciclo integrato dell'acqua e, in particolare, alla captazione, adduzione, potabilizzazione, distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e depurazione delle acque reflue. Con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica è determinato il capitale sociale iniziale risultante dalla situazione patrimoniale al 31 dicembre 1998: al Ministero del tesoro sono attribuite le azioni della società che esercita i diritti dell'azionista, sulla base delle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri. La società deve costituire rami d'azienda che gestiscono i servizi idrici integrati negli « ambiti territoriali ottimali » delle regioni Puglia e Basilicata. Il decreto detta la normativa relativa al personale e prevede che l'ente predisponga al 31 dicembre 1998, oltre al rendiconto finanziario come previsto dalle vigenti disposizioni per gli enti pubblici non economici, anche una situazione patrimoniale redatta secondo le norme civilistiche al fine della determinazione del capitale iniziale della società.

In sede di esame del relativo schema di decreto legislativo, la Commissione ha rilevato la necessità di assicurare la progressiva regionalizzazione nell'assetto finale della società per azioni. A tal fine è stato proposto di prevedere nel testo definitivo del decreto un trasferimento differito del 40 per cento del capitale sociale alle due regioni interessate (Puglia e Basilicata) e agli enti locali delle due regioni, condizionatamente alla conclusione dell'accordo di programma definito in base all'articolo 17 della legge 5 gennaio 1994, n. 36.

Il testo del decreto legislativo n. 141 del 1999 non sembra aver recepito l'indirizzo dell'organo parlamentare non prevedendo alcunché in merito all'attribuzione in capo alle regioni interessate di una quota del capitale sociale. Non viene così riconosciuta alcuna competenza regionale in sede di costituzione, amministrazione e gestione della società, prevedendosi solo l'interpello meramente consultivo delle regioni Puglia e Basilicata in occasione della presentazione del piano per il risanamento della società: il mancato recepimento è apparso del tutto immotivato considerando che la questione era stata concordata tra la Commissione e il Governo.

- Decreto legislativo 17 agosto 1999, n. 304, recante la trasformazione dell'Ente autonomo Esposizione universale di Roma in società per azioni.

Istituito per provvedere all'organizzazione e al funzionamento dell'esposizione universale da tenersi a Roma nel 1942, l'Ente EUR intendeva rispondere alla esigenza di costituire un quartiere di civile abitazione dotato di una serie di sedi per lo svolgimento di attività culturali, espositive, congressuali, sportive.

Il decreto prevede la trasformazione dell'ente in società per azioni attraverso una particolare procedura. Nella prima fase si prevede la nomina da parte del Ministero del tesoro di una commissione con il compito di effettuare la valutazione del patrimonio di cui risulta titolare l'Ente EUR. In seguito a tale ricognizione si dovranno individuare una serie di beni di tipo infrastrutturale da trasferire al comune di Roma. Si procederà successivamente all'approvazione della relazione di stima ad opera del Ministro del tesoro ed infine alla convocazione dell'assemblea sociale per l'approvazione dello statuto con cui si attuerà la trasformazione in società per azioni. Qualora non vi siano le condizioni patrimoniali tali da consentire la trasformazione del suddetto ente Eur in società, l'ente stesso è posto in liquidazione. All'atto della costituzione della società Eur S.p.a., il capitale sociale sarà attribuito per il dieci per cento al Comune di Roma e per la restante quota al Ministero del tesoro, che eserciterà i diritti dell'azionista secondo le direttive del Presidente del Consiglio. Al Comune di Roma è poi trasferita, alla data di costituzione della società Eur S.p.a., la proprietà delle strade e piazze di pubblica viabilità, della rete fognaria e delle infrastrutture di pubblici servizi.

- Decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 258, recante il riordino del Centro europeo dell'educazione, della biblioteca di documentazione pedagogica e trasformazione in fondazione del Museo nazionale della scienza e della tecnica Leonardo da Vinci.

Si tratta di un provvedimento che riordina tre enti nazionali sottoposti alla vigilanza del Ministero della pubblica istruzione, rispetto ai quali le riforme del sistema dell'istruzione avviate dall'articolo 21 della legge n. 59 hanno evidenziato l'urgenza di un immediato riordino e di una precisazione delle funzioni e delle finalità.

- Decreto legislativo 20 ottobre 1999, n. 442, recante la trasformazione dell'Ente autonomo Mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo in società per azioni.

Il decreto dispone la trasformazione dell'Ente autonomo Mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo in società per azioni denominata Mostra d'oltremare S.p.a. entro sei mesi dall'entrata in vigore del provvedimento, prorogabili di sei mesi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Sono inoltre introdotte disposizioni relative al patrimonio dell'ente e al capitale sociale, all'oggetto sociale, al personale della nuova società, nonché relative a beni di interesse artistico e storico appartenenti alla stessa. Si prevede infine la nomina di una commissione di non più di cinque membri con il compito di effettuare, entro un termine stabilito nel decreto di nomina, la ricognizione del patrimonio dell'ente, nonché la classificazione dei relativi cespiti, secondo le rispettive destinazioni, anche avvalendosi di periti con conoscenze tecniche specialistiche. Dalla data di nomina della commissione alla costituzione della società l'ente è amministrato da un commissario, nella persona del presidente in carica, del quale sono fissate le competenze.



• Decreto legislativo 20 luglio 1999, n. 273, recante la trasformazione in fondazione dell'Ente autonomo La Triennale di Milano. Le linee principali che ispirano il decreto sono le seguenti:

a) trasformazione dell'Ente autonomo « La Triennale di Milano » in persona giuridica di diritto privato (fondazione);

b) individuazione delle finalità tipiche della fondazione nello svolgimento e promozione di attività di ricerca, di documentazione e di esposizione settoriale e interdisciplinare, di rilievo nazionale e internazionale, con indicazione dei particolari settori di attività quali quelli dell'architettura, dell'urbanistica, dell'arte decorativa, del design, dell'artigianato, della produzione industriale, della moda, della comunicazione audiovisiva e di quelle espressioni artistiche e creative che a diverso titolo ad essi si riferiscono;

c) semplificazione degli organi di gestione, riduzione del numero dei componenti e separazione tra la sfera gestionale, affidata al consiglio di amministrazione, e la sfera culturale, affidata al comitato scientifico.

### 3.3 I meccanismi di monitoraggio e valutazione dei costi.

L'articolo 11, comma 1, lettera c) della legge 15 marzo 1997, n. 59 delega il Governo a riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

Nell'attuazione della delega in questione il Governo deve attenersi, ai sensi dell'articolo 17, oltre ai principi generali desumibili dalla legge 241/90, dal decreto legislativo 29/93, a principi e criteri direttivi quali:

a) prevedere che ciascuna amministrazione organizzi un sistema informativo-statistico di supporto al controllo interno di gestione, alimentato da rilevazioni periodiche, al massimo annuali, dei costi, delle attività e dei prodotti;

b) prevedere e istituire sistemi per la valutazione, sulla base di parametri oggettivi, dei risultati dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici favorendo ulteriormente l'adozione di carte dei servizi e assicurando in ogni caso sanzioni per la loro violazione, e di altri strumenti per la tutela dei diritti dell'utente e per la loro partecipazione, anche in forme associate, alla definizione delle carte dei servizi ed alla valutazione dei risultati;

c) prevedere che ciascuna amministrazione provveda periodicamente e comunque annualmente alla elaborazione di specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità ed alla valutazione comparativa dei costi, rendimenti e risultati;

d) collegare l'esito dell'attività di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati alla allocazione annuale delle risorse;

e) costituire presso la Presidenza del Consiglio dei ministri una banca dati sull'attività di valutazione, collegata con tutte le ammini-

strazioni attraverso i sistemi di cui alla lettera *a*) ed il sistema informatico del Ministero del tesoro – Ragioneria generale dello Stato e accessibile al pubblico, con modalità da definire con regolamento da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

In attuazione della delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera *c*), il Governo ha emanato il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, recante il riordino e potenziamento dei meccanismi di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

Il nuovo sistema di valutazione prefigurato dal decreto, che costituisce un necessario corollario del processo di modernizzazione dell'apparato statale, è finalizzato a conferire maggiore snellezza ed efficacia all'azione amministrativa (sempre più orientata al servizio della collettività), attraverso la previsione di tecniche gestionali coerenti con il nuovo modello organizzativo e di lavoro delle strutture pubbliche. In particolare, le amministrazioni dovranno dotarsi di strumenti adeguati per:

- garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);

- verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controlli di gestione);

- valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza);

- valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani, programmi ed altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (valutazione e controllo strategico).

Specifiche disposizioni sono finalizzate ad assicurare il miglioramento della qualità dei servizi pubblici ed alle carte dei servizi.

### *3.4 Il riordino del settore della ricerca scientifica.*

La delega per il riordino e la razionalizzazione degli interventi diretti a promuovere e sostenere il settore della ricerca scientifica e tecnologica nonché gli organismi operanti nel settore – in parte esercitata con i decreti legislativi di riordino del CNR, dell'ASI, dell'ENEA – è stata completata con i seguenti provvedimenti.

- Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 296, recante l'istituzione dell'Istituto nazionale di astrofisica (INAF) e norme relative all'Osservatorio vesuviano.

Il decreto si propone il riordino degli osservatori astronomici e astrofisici definiti quali enti di ricerca non strumentali ma disciplinati finora con una normativa che li ha assimilati alle istituzioni universitarie.

La costituzione dell'INAF appare un passo necessario per lo sviluppo della capacità di ricerca degli osservatori per la quale occorre garantire un coordinamento anche al fine del raccordo con progetti europei e internazionali.

Il provvedimento riconosce a ciascun Osservatorio la propria specificità ed autonomia pur creando un circuito diffuso all'interno dell'Istituto. Infine il decreto introduce una normativa ed un trattamento del personale in analogia con quanto previsto per gli altri enti di ricerca tenendo conto del rapporto che gli osservatori hanno sempre mantenuto con la ricerca universitaria e con l'Università.

- Decreto legislativo 27 luglio 1999, n. 297, recante il riordino della disciplina e dello 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.

Considerando che la ricerca scientifica e tecnologica rappresenta un elemento strategico per lo sviluppo del Paese, appare indispensabile assicurare uno stretto legame tra la ricerca e diversi settori economici in modo da produrre risultati scientifici e tecnologici in applicazione. Le piccole-medie imprese, che sono il soggetto preferenziale a cui tende il provvedimento, investono poche risorse nella ricerca, anche a causa del fatto che le politiche in questo settore tra la fine degli anni Settanta e l'inizio degli anni Ottanta sono state politiche che hanno preso in considerazione lo sviluppo della ricerca industriale nella grande impresa più che nella piccola-media impresa. La grande industria appariva infatti dotata degli strumenti introdotti dalle diverse leggi in materia a partire dalla legge n. 46 del 1982. Considerando che neanche nelle università e negli enti di ricerca sono stati sviluppati rapporti consolidati con il mondo delle imprese, si sono affermate alcune esigenze quale quella di rivedere le azioni di sostegno semplificandole, riagggregandole, rendendole più efficaci attraverso una unificazione e semplificazione di procedure, di creare strumenti, incentivi che consentano lo scambio e favoriscano lo sviluppo della ricerca industriale e il trasferimento della ricerca alla produzione.

Il provvedimento tenta di fornire una risposta a tali esigenze attraverso una sorta di testo unico che con dieci articoli cerca di mettere ordine nella normativa sulla materia, riformando la disciplina fondamentale sulla ricerca industriale (legge n. 46 del 1982) e coordinando i successivi interventi.

- Decreto legislativo 29 settembre 1999, n. 381 recante l'istituzione dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, norme su altri enti di competenza del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e sull'istituzione di consorzi, nonché in materia di estensione delle disposizioni vigenti per enti di ricerca.

Il decreto prevede l'istituzione dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, nel quale confluiranno l'Istituto nazionale di geofisica, l'Osservatorio vesuviano, il sistema Poseidon per la sorveglianza si-

smica e vulcanica della Sicilia orientale; disciplina, inoltre, il funzionamento e l'organizzazione di altri enti di ricerca allo scopo di migliorarne l'operatività e di omogeneizzarne la normativa. Dispone forme di incentivazione per la costituzione di consorzi tra gli enti di ricerca.

- Decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 454, recante la riorganizzazione del settore della ricerca in agricoltura. Si istituisce il Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura, avente competenza scientifica generale nel settore agricolo, agroindustriale, ittico e forestale.

Vengono altresì riordinati:

- a) l'Istituto nazionale di economia agraria (INEA);
- b) l'Istituto nazionale della nutrizione, che viene trasformato in Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione (INRAN);
- c) l'Ente nazionale delle sementi elette (ENSE);
- d) il Centro di specializzazione e ricerche economico-agrarie per il Mezzogiorno, che viene trasformato in Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale.

Tutti i cinque enti citati dispongono di entrate proprie tra le quali un contributo ordinario annuo a carico dello Stato a valere su apposite unità previsionali di base dello stato di previsione del Ministero per le politiche agricole e forestali.

- Decreto legislativo – in corso di pubblicazione – concernente il riordino delle stazioni sperimentali per l'industria. Tali organismi hanno natura di enti pubblici economici, svolgono essenzialmente attività di ricerca industriale: si è inteso così dotare gli enti di una maggiore autonomia liberandoli da eccessivi controlli e responsabilizzandoli sulle loro scelte, conservando però la natura pubblicistica. Al momento resta invariato il numero delle attuali Stazioni sperimentali, ma con provvedimento da emanarsi su proposta del ministro dell'industria, si potranno disporre fusioni, scorpori, soppressioni nonché riduzioni o ampliamenti dei settori di riferimento.

### *3.5 I decreti correttivi ed integrativi.*

L'articolo 11, comma 3, prevede che disposizioni integrative e correttive possono essere emanate, nel rispetto degli stessi principi e criteri direttivi e con le medesime procedure entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo.

In attuazione di tale delega integrativa e correttiva sono stati emanati i seguenti provvedimenti.

- Decreto legislativo 27 maggio 1999, n. 170, recante disposizioni integrative e correttive del decreto 31 marzo 1998, n. 143, in materia di commercio con l'estero. Il provvedimento introduce modifiche al decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 143, per assicurare una più

efficiente operatività della SACE; nonché per dirimere alcuni dubbi interpretativi emersi in sede di attuazione del predetto decreto.

• Decreto legislativo 15 ottobre 1999, n. 382, recante disposizioni correttive e integrative del decreto legislativo 5 ottobre 1998, n. 361, concernente l'istituzione del servizio consultivo ed ispettivo tributario.

Il decreto modifica alcuni punti della legge 146/80, in particolare chiarendo la denominazione del servizio che è « Servizio Consultivo ed Ispettivo Tributario ». Si prevede che il coordinatore della sezione per l'attività di studi ed analisi partecipa, con diritto di voto, al comitato di coordinamento nei casi in cui vengono esaminate questioni riguardanti l'attività specifica; si precisa inoltre che, per coloro che già appartengono alla pubblica amministrazione, l'incarico di esperto non può avere natura subordinata.

#### 4. *La semplificazione.*

Nel semestre preso in considerazione dalla presente relazione appare delineato anche il terzo pilastro del disegno di riforma avviato dalla legge 15 marzo 1997, n. 59: la semplificazione.

Attuando quanto previsto nella prima legge di semplificazione (legge 8 marzo 1999, n. 50), il Governo ha presentato in data 6 luglio 1999 la relazione per l'adozione del programma di riordino delle norme legislative e regolamentari.

L'esame parlamentare della relazione si è concluso con un atto di indirizzo generale in analogia con il modello già previsto per deliberazioni di massimo livello politico quali quelle sul documento di programmazione economica e finanziaria.

La scelta è strettamente connessa alla rilevanza istituzionale del tema della semplificazione normativa.

La partecipazione all'Unione europea, i processi di decentramento e di privatizzazione hanno evidenziato l'esigenza di una politica di riordino normativo. Considerando, poi, che il riordino normativo costituisce una misura del grado di competitività del sistema-Paese sul piano internazionale, il metodo della programmazione delineato nella legge n. 59 del 1997, prima, e nella legge n. 50 del 1999, poi, consente di rendere stabile e continua nel tempo l'azione di riordino, realizzando una delle forme di raccordo istituzionale tra Camere e Governo previste dalla stessa legge n. 50 del 1999.

Invitando il Governo anche a coordinare l'azione di riordino attraverso i testi unici con le altre misure di semplificazione normativa nonché con le procedure parlamentari sull'istruttoria legislativa, la Camera ha impegnato il Governo ad attuare la innovativa previsione di cui all'articolo 7, comma 2, della legge n. 50 del 1999 riguardante l'emanazione di testi unici a carattere « misto », legislativo e regolamentare, mediante la predisposizione contestuale in ciascun settore di due distinti provvedimenti di riordino, uno di rango legislativo e l'altro di livello regolamentare, da rifondere in un testo unico misto a carattere ricognitivo che contenga tutte le norme rilevanti per il settore considerato.

### 5. *L'autonomia scolastica.*

Per quanto concerne provvedimenti in materia di autonomia scolastica per i quali la legge delega non prevede il parere della Commissione, occorre segnalare che il Governo ha approvato il decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 275 «Regolamento recante norme in materia di autonomia delle istituzioni scolastiche, ai sensi dell'articolo 21, della legge 15 marzo 1997, n. 59» (*Gazzetta Ufficiale*, 10 agosto 1999, n. 186), completando così il quadro normativo generale di riferimento.

Il regolamento attua l'articolo 21 per la parte relativa all'autonomia didattica, organizzativa, di ricerca e di sviluppo delle istituzioni (commi 7, 8, 9 e 10 della legge delega).

I punti qualificanti della disciplina sono:

1) definizione curricoli: l'amministrazione centrale, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, definisce, per ogni tipo ed indirizzo di studio, gli obiettivi generali e specifici, gli orari annuali complessivi dei curricoli, le discipline e le attività che costituiscono la quota nazionale, i limiti interni di flessibilità tra le discipline stesse, gli standard di qualità del servizio. Spetta alle singole istituzioni scolastiche, una volta definita la quota nazionale del curriculum, definire la quota residua, fino a completamento dell'orario obbligatorio annuale;

2) l'autonomia organizzativa: le singole istituzioni scolastiche individuano le modalità organizzative ottimali con particolare riguardo all'impiego dei docenti ed alla flessibilità di insegnamento, fermo restando il monte ore annuale e la ripartizione delle attività in almeno cinque giorni settimanali;

3) l'autonomia di ricerca e di sperimentazione: i singoli istituti hanno piena autonomia, ma le innovazioni di carattere strutturale, con portata più ampia della flessibilità curricolare, devono essere autorizzati dal Ministro della pubblica istruzione;

4) l'elaborazione del piano dell'offerta formativa: documento elaborato dai docenti sulla base delle scelte di fondo definite dai Consigli di istituto, il quale definisce le scelte didattiche ed organizzative in coerenza con gli obiettivi generali dei diversi tipi e indirizzi di studi, tenendo anche conto delle esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale;

5) sistema di reti tra le scuole: nuovo modello di organizzazione del servizio scolastico, da attuarsi mediante un accordo di rete tra le scuole, per la realizzazione di attività didattiche, di aggiornamento, di ricerca e sperimentazione, con la possibilità di scambi di docenti tra le istituzioni partecipanti.

Circa l'ambito di applicazione, le disposizioni ivi contenute acquisteranno efficacia nel momento in cui, terminate le procedure di dimensionamento scolastico, sarà attribuita alle scuole personalità giuridica ed autonomia, e cioè a decorrere dal 1° settembre 2000.

È comunque prevista una disciplina provvisoria di sperimentazione dell'autonomia scolastica, al fine di consentire alle istituzioni scolastiche di sviluppare gradualmente capacità di autorganizzazione intesa nel senso più ampio.

A tale proposito, nel corso del semestre oggetto della relazione, il Ministro della pubblica istruzione ha emanato il d.m. 19 luglio 1999, n. 179, relativo al programma di sperimentazione per l'anno scolastico 1999/2000. Le iniziative, ivi contenute, riguardano i seguenti aspetti: adattamento del calendario scolastico, flessibilità dell'orario e diversa articolazione della durata delle lezioni, articolazione flessibile del gruppo classe e delle classi, attivazione di insegnamenti integrativi facoltativi, attività organizzate in collaborazione con altre scuole. Inoltre, come organizzazione a sostegno delle sperimentazioni effettuate dalle istituzioni scolastiche, sono istituiti presso ciascun provveditorato uno o più nuclei di supporto tecnico amministrativo.

Per quanto concerne invece l'attuazione del regolamento 233/98 relativo al dimensionamento ottimale delle istituzioni scolastiche, altro punto fondamentale della riforma, si registra una scarsa attuazione da parte delle regioni. Queste ultime, in base a quanto disposto dal regolamento citato, avrebbero dovuto approvare i piani regionali di dimensionamento entro il 28 febbraio 1999, termine che non è stato rispettato. Infatti, alla data del 23 novembre 1999, solo cinque regioni hanno approvato tali piani; e precisamente il Veneto, l'Abruzzo, l'Emilia Romagna, il Friuli Venezia Giulia e la Toscana.

Inoltre, il Governo, in attuazione del comma 15 della legge delega, ha adottato il decreto legislativo 30 giugno 1999, n. 233 sulla riforma degli organi collegiali territoriali della scuola, che sono a livello centrale il consiglio superiore della pubblica istruzione, a livello regionale i consigli regionali dell'istruzione ed a livello locale i consigli scolastici locali.

Infine, è da segnalare che, in attuazione del comma 14 della legge delega, è attualmente in corso di perfezionamento, il decreto interministeriale da parte del Ministro della pubblica istruzione di concerto con il Ministro del tesoro, concernente il nuovo regolamento di contabilità delle istituzioni scolastiche autonome.

Sulla base di tali dati, si registra che il Governo ha adempiuto positivamente alla delega, avendo adottato tutti gli atti normativi previsti dall'articolo 21, con esclusione del regolamento di cui al comma 11, di attribuzione della personalità giuridica e della autonomia alla accademia di belle arti, agli istituti superiori per le industrie artistiche, ai Conservatori di musica e alle Accademie nazionali di arte drammatica e di danza.

#### *6. Considerazioni conclusive.*

La presente relazione si colloca al termine del processo di attuazione delle deleghe contenute nella legge 15 marzo 1997, n. 59.

Con l'emanazione degli ultimi provvedimenti deliberati nel mese di ottobre il Governo ha completato il disegno di riforma della pubblica amministrazione.

Nel riferire al Parlamento, la Commissione reputa opportuno segnalare due ordini di problemi: il primo connesso a valutazioni di politica istituzionale; il secondo connesso al processo di attuazione della riforma delineata.

- *Profili di politica istituzionale.*

Nell'ambito della funzione consultiva esercitata attraverso pareri obbligatori ma non vincolanti la Commissione ha registrato un rapporto di fattiva e proficua collaborazione con il Governo.

In effetti la discussione parlamentare ha contribuito non solo a garantire la conformità dei testi governativi ai principi e criteri direttivi indicati dalla delega, ma anche a definire nel merito aspetti controversi, al fine di una migliore e puntuale razionalizzazione del profilo amministrativo da riordinare.

Le lettere delle Presidenze di Camera e Senato in merito all'eventuale difformità tra gli schemi di decreto legislativo, sui quali la Commissione esprime il parere, ed i testi successivamente deliberati in via definitiva, hanno sicuramente contribuito a delineare l'ambito di un corretto esercizio delle prerogative parlamentari nel procedimento di legislazione delegata.

Attraverso la Commissione il Parlamento si è inserito in un processo di legislazione delegata di grande rilievo istituzionale, incidendo così sulla modernizzazione degli apparati amministrativi e quindi sul nuovo modo di configurare il « servizio » al pubblico; in molteplici casi l'apporto della Commissione è stato determinante per individuare la normativa di riordino.

A seguito della trasmissione al Parlamento degli schemi di decreto, si è aperta una fase di esame caratterizzata dall'acquisizione e valutazione delle segnalazioni provenienti dalla società civile o dallo stesso Governo. La Commissione si è resa così partecipe di istanze non considerate nel testo pervenuto all'organo parlamentare. Tali istanze, filtrate appunto dalla Commissione, sono state molto spesso recepite nel testo deliberato in via definitiva.

Significativo in tale senso appare il caso del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 419, recante il riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali non previdenziali. Nel testo sono stati infatti integralmente recepiti gli indirizzi della Commissione che, a seguito di una attenta valutazione delle segnalazioni dei diversi enti pubblici, ha rilevato l'opportunità di delineare in modo differente il processo di privatizzazione in modo da dare particolare rilievo alla volontà degli stessi enti da privatizzare.

A fronte di un riconoscimento dell'attività svolta così incisivo, la Commissione rileva tuttavia alcuni casi di inottemperanza agli indirizzi parlamentari che rendono opportuna una riflessione sul procedimento di legislazione delegata con particolare riferimento al raccordo Parlamento-Governo.

In primo luogo si registrano casi — sicuramente limitati — di decreti legislativi deliberati con l'inserimento di parti nuove rispetto al testo dello schema trasmesso al Parlamento, con violazione dei principi sanciti dai Presidenti di Camera e Senato con le lettere del 12 febbraio



e 3 novembre 1998. Rientra in tal ambito il caso del decreto legislativo 30 gennaio 1999, n. 27, sul riordino dell'agenzia spaziale italiana: l'articolo 10 del decreto dispone, infatti, con norma transitoria che il Ministro dell'università e della ricerca scientifica provvede alla nomina del consiglio di amministrazione entro 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto. Diversamente lo schema di decreto prevedeva la permanenza del consiglio di amministrazione fino alla scadenza determinata dalla legge n. 186 del 1988. Nel parere espresso dalla Commissione non era contenuta alcuna osservazione in merito al mandato del consiglio di amministrazione.

In secondo luogo, si segnalano decreti legislativi nei quali risulta disattesa dal Governo la soluzione di aspetti controversi definita dalla Commissione con il consenso del Governo medesimo. Si inserisce in tale ambito il caso del decreto legislativo concernente la trasformazione in società per azioni dell'Ente autonomo acquedotto pugliese. Nel decreto n. 141 del 1999 non risulta infatti recepito l'indirizzo dell'organo parlamentare in merito al trasferimento differito alle due regioni interessate (Puglia e Basilicata) del 40 per cento del capitale sociale della istituenda società. Non viene pertanto riconosciuta alcuna competenza regionale in sede di costituzione, amministrazione e gestione della società, prevedendosi solo l'interpello meramente consultivo delle regioni Puglia e Basilicata in occasione della presentazione del piano per il risanamento della società. Considerato che la soluzione del trasferimento differito alle regioni interessate era stata concordata in seduta con il Governo, sono rimaste del tutto incomprensibili le ragioni che successivamente hanno portato lo stesso Governo a disattendere la soluzione prescelta.

In terzo luogo, si segnalano casi di decreti legislativi nei quali non risultano recepiti le segnalazioni della Commissione volte a definire aspetti di carattere meramente tecnico per il non recepimento dei quali non sembrano sussistere ragioni politiche ostative. Significativo appare il caso del decreto legislativo relativo al riordino dell'Istituto Poligrafico dello Stato, nel quale si prevede che l'Istituto possa avvalersi dell'Avvocatura generale dello Stato solo per la difesa e la rappresentanza in giudizio e non anche per attività di consulenza. Tale aspetto è stato evidenziato in sede di parere dalla Commissione che ha segnalato l'incongruità tecnica del riconoscimento della facoltà di avvalersi dell'Avvocatura dello Stato solo per la difesa e la rappresentanza in giudizio e non anche per l'attività di consulenza (pur facoltativa); nonostante il chiaro indirizzo della Commissione circa l'incongruità della previsione.

L'esperienza maturata ha indotto a rilevare l'opportunità di una riflessione di carattere generale sugli strumenti istituzionali che siano in grado di garantire in futuro una migliore definizione del raccordo fra Parlamento e Governo in qualsiasi tipo di procedimento di legislazione delegata.

Nella prospettiva di definizione del corretto esercizio delle prerogative parlamentari in riferimento a provvedimenti governativi, si inquadrano anche le determinazioni dei Presidenti di Camera e Senato circa i rapporti tra Parlamento e Governo nella procedura per l'emanazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, prevede che per l'elaborazione degli schemi di DPCM la Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali promuova accordi tra il Governo, le regioni e gli enti locali. La procedura negoziale così introdotta sostituisce alcune delle fasi consultive originariamente previste all'articolo 7, comma 2, della legge n. 59 del 1997, salva in ogni caso la competenza della Commissione parlamentare bicamerale. In caso di mancato accordo, il Presidente del Consiglio dei ministri procede comunque, acquisito il parere della Conferenza unificata, secondo il modello originario dell'articolo 7 della stessa legge n. 59.

La procedura introdotta dal decreto legislativo n. 112 del 1998 ha suscitato perplessità circa il rapporto tra parere parlamentare e accordo raggiunto tra Governo, regioni ed enti locali.

Il Presidente della Camera dei deputati, d'intesa con il Presidente del Senato, con lettera in data 9 febbraio 1999 ha chiarito che la previsione del parere, per sua natura successivo alla fase negoziale attraverso la quale si perviene alla formazione dello schema, comporta necessariamente la possibilità di un intervento ulteriore sul testo alla luce dei rilievi eventualmente avanzati dall'organo parlamentare. Nell'ipotesi contraria verrebbe meno ogni giustificazione dell'obbligo di sottoporre lo schema ad un organo consultivo al cui parere sarebbe preclusa in radice ogni possibilità di esplicitare utili effetti nel procedimento.

Pertanto, qualora la Commissione parlamentare consultiva esprima parere contrario o condizionato ovvero contenente osservazioni, il Governo potrà decidere di recepirne i rilievi. Se a seguito della trattativa così riaperta e quindi del nuovo accordo raggiunto, il testo dello schema subisce modificazioni ulteriori rispetto a quelle richieste dall'organo parlamentare, esso dovrà venire nuovamente trasmesso alla Commissione affinché essa possa esprimersi sull'atto così riformulato.

In tal modo si risponde alle ragioni di ordine costituzionale già espresse dagli stessi Presidenti di Camera e Senato nella lettera inviata il 12 febbraio 1998 al Presidente del Consiglio dei ministri con cui si segnalava la necessità che i testi modificati sostanzialmente o integrati dal Governo dopo l'espressione del parere parlamentare, e indipendentemente da esso, venissero nuovamente trasmessi alle Camere per il rinnovo della procedura consultiva.

- *Profili del processo di attuazione del disegno di riforma.*

Il completamento del disegno di riforma rende determinante la fase di attuazione del disegno medesimo.

Il successo dell'opera di modernizzazione è infatti strettamente connesso alle scadenze temporali e alle modalità di attuazione dei diversi decreti legislativi emanati ai sensi delle deleghe contenute nella legge n. 59.

Mentre nessun rilievo può essere ancora formulato sullo stato di attuazione dei provvedimenti di cui al Capo II in quanto troppo recente risulta la deliberazione degli stessi, presenta aspetti problematici lo stato di attuazione dell'operazione di decentramento amministrativo di cui al Capo I.

Quasi tutte le regioni a statuto ordinario hanno provveduto a deliberare la dislocazione territoriale dell'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti con proprie leggi ai sensi dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo n. 112 del 1998.

Permane tuttavia lo stallo del processo associativo a livello comunale, nonostante gli auspici formulati nella precedente relazione della Commissione circa l'opportunità di un impegno in tal senso delle forze politiche locali e delle associazioni di categoria degli enti locali. Benché le leggi regionali abbiano provveduto ad individuare la dimensione ottimale del livello di governo comunale sotto il profilo territoriale e demografico, non sono stati ancora rilevati gli strumenti e i metodi necessari per incentivare i piccoli comuni alla rapida costituzione delle forme associative necessarie.

L'attuazione completa della riforma sul versante regionale appare inoltre ostacolata dall'assenza dei DPCM con i quali si provvede al trasferimento delle risorse finanziarie umane e strumentali alle regioni e agli enti locali, condizione per l'esercizio delle funzioni trasferite.

Ad oltre un anno dalla emanazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, risultano pubblicati solamente il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri relativo alla individuazione dei beni e delle risorse strumentali umane e organizzative degli uffici metrici provinciali da trasferire alle camere di commercio, industria e artigianato, nonché due decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di mercato del lavoro: il primo relativo all'individuazione in via generale delle risorse da trasferire; il secondo relativo alla individuazione in concreto delle sole risorse umane, strumentali ed informatiche da trasferire alle quindici regioni interessate. Per quanto riguarda le risorse finanziarie, il secondo DPCM individua quelle relative al funzionamento delle strutture interessate dal decentramento mentre fa rinvio a successivi DPCM per le risorse finanziarie relative al personale degli ex uffici del lavoro trasferito. Pertanto a tutt'oggi risulta operativo nel settore del mercato del lavoro solo il trasferimento di personale pari a 6030 unità.

Non risulta invece alcuna pubblicazione degli altri decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri esaminati dalla Commissione: il primo relativo al trasferimento di risorse nel settore agricolo; il secondo concernente risorse connesse all'esercizio delle funzioni inerenti al settore fieristico. La mancata pubblicazione dei decreti in questione non è da ritenere connessa all'attività della Corte dei conti, in quanto per tali provvedimenti il controllo preventivo di legittimità della Corte è previsto solo nel caso in cui i decreti contengano piante organiche, conferiscano incarichi dirigenziali o formulino direttive di carattere generale, secondo lo schema dell'articolo 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994.

Alla luce di quanto esposto, si deve registrare una situazione di « stallo » sotto il profilo del completamento del processo di decentramento amministrativo attraverso la definizione di adeguate risorse umane, strumentali e finanziarie.

Appare pertanto necessario rilanciare tale fase del processo di riforma anche in considerazione della prossima scadenza della delega per il federalismo fiscale (legge 13 maggio 1999 n. 133 — Disposizioni in materia di perequazione, razionalizzazione e federalismo fiscale)

che presuppone la definizione del trasferimento di risorse finanziarie alle regioni e agli enti locali nel processo di decentramento amministrativo.

Mentre si esprime profonda soddisfazione per il lavoro svolto dal Parlamento e dal Governo in stretta sinergia nell'ambito della attuazione delle deleghe contenute nella legge n. 59 del 1997, si evidenzia la necessità di uno sforzo altrettanto consistente sotto il profilo dell'attuazione della legislazione delegata attraverso adeguati strumenti finanziari e umani.

In tal senso appare sicuramente positiva la recente nomina, da parte del Governo, di un commissario straordinario deputato a coordinare l'attività di definizione delle modalità di trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali.

La scelta di una sede istituzionale di interlocuzione unitaria per tutte le questioni connesse alla formulazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri è sicuramente da considerare un elemento di forte novità sul piano organizzativo nel processo di attuazione del decentramento amministrativo. Si intende così creare una sede di confronto tra i diversi soggetti istituzionali coinvolti nel processo di definizione delle risorse finanziarie e umane finalizzato a raggiungere una codeterminazione dei contenuti dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.