

La seduta comincia alle 13.50.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, rimane stabilito che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Franco Bassanini, e del capo di gabinetto del ministro del tesoro, Alessandro Pajno, in merito all'attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, Franco Bassanini, e del capo di gabinetto del ministro del tesoro, Alessandro Pajno, in merito all'attuazione della legge 15 marzo 1997, n. 59. Ringrazio l'onorevole Bassanini, che ha subito accolto il nostro invito a riferire in Commissione su un punto fondamentale della nostra azione, cioè l'attuazione della delega del capo II concernente la riforma degli apparati centrali dello Stato. Tra l'altro, questo incontro coincide con l'uscita delle notizie di stampa di questa mattina nelle quali si annuncia un disegno di intensa riforma che il Governo si appresterebbe a proporre.

Ringrazio anche il consigliere Pajno, al quale poi chiederò di intervenire sull'attuazione dell'altra parte della delega, cioè il capo I, in particolare per quanto riguarda i famosi decreti del Presidente del Consiglio, la cui elaborazione è affidata ad un gruppo di lavoro da lui coordinato. Senza perdere ulteriore tempo, cedo la parola al senatore Bassanini.

FRANCO BASSANINI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Colgo volentieri quest'occasione per fare il punto della situazione; la presenza del consigliere Pajno può servire ottimamente anche per colmare eventuali lacune della mia esposizione (visto che fin dall'inizio abbiamo insieme seguito e coordinato questo lavoro) oltre che per riferire sui lavori dell'apposito gruppo misto Governo-regioni-autonomie locali per l'elaborazione dei decreti del Presidente del Consiglio dei ministri relativi all'individuazione delle risorse da trasferire alle regioni e agli enti locali in modo da far scattare effettivamente il passaggio delle funzioni in attuazione delle deleghe del capo I.

Il tema di oggi, però, è principalmente il capo II. Come sapete, finora avete avuto modo di esprimere il parere essenzialmente su due gruppi di provvedimenti. Il primo riferito ai decreti legislativi di attuazione dell'articolo 11, comma 4, in materia di riforma del rapporto di lavoro pubblico, contenente modifiche e integrazioni al decreto legislativo 29, delega che si è esaurita, nei termini previsti dalla

legge 59 e dalle successive proroghe, delineando il nuovo quadro normativo e completando la cosiddetta privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico. Siamo adesso nella fase dell'attuazione attraverso i contratti e la riforma della dirigenza, una fase sicuramente impegnativa di cui immagino vi abbia parlato il ministro della funzione pubblica.

Il secondo gruppo di provvedimenti riguarda alcuni decreti legislativi di riforma di enti pubblici nazionali che in questo periodo il Governo ha proposto; su alcuni vi siete espressi mentre altri sono stati già varati: dalla biennale di Venezia, al CNR, all'Agenzia spaziale italiana, all'ENEA.

Le parti che mancano sono i decreti legislativi previsti dall'articolo 12, cioè la riforma della struttura del Governo e delle linee fondamentali dell'organizzazione dei ministeri e della Presidenza del Consiglio con alcune appendici: riforma dell'attività di formazione dei dirigenti e dei dipendenti pubblici, in particolare della Scuola superiore della pubblica amministrazione, definizione dei criteri per la riqualificazione del personale delle amministrazioni soggette a processi di trasferimento alle regioni e agli enti locali o a processi di riforma organizzativa, i singoli regolamenti di riorganizzazione interna dei ministeri per l'importante parte che è stata delegata (che vanno anch'essi al parere del Parlamento). Il riordinamento dei ministeri è già stato effettuato - sia pure con riserva di verificarlo nell'ambito del decreto legislativo complessivo di riorganizzazione del Governo - per il Ministero del tesoro e del bilancio sulla base della specifica delega contenuta nella legge n. 94 del 1997 e per il Ministero dei beni e delle attività culturali; è in corso per il Ministero delle politiche agricole sulla base del decreto legislativo n. 143, oltre che dell'articolo 13 della legge n. 59; è in fase finale per il Ministero degli esteri (lo scorso mese di marzo si sono espresse le Commissioni competenti e manca la finale deliberazione del Consiglio dei ministri).

Per l'attuazione complessiva del capo II manca inoltre il decreto legislativo che detta le linee generali dell'organizzazione e riordino del sistema dei controlli interni, dell'attività di valutazione e monitoraggio dell'attività delle amministrazioni, delle valutazioni delle *performance*, che contiene anche meccanismi e garanzie per la valutazione dei risultati dell'attività dei dirigenti secondo il rinvio operato sulla base del decreto legislativo n. 80. Quest'ultimo decreto è stato varato ieri in via preliminare dal Consiglio dei ministri e verrà inviato in questi giorni al parere della Conferenza unificata Stato-regioni-città-autonomie locali, come richiesto dai rappresentanti delle regioni e degli enti locali perché contiene norme che concernono tutte le amministrazioni. In linea di principio queste norme si applicano anche a regioni ed enti locali; esse possono però essere motivatamente derogate anche sulla base della valutazione che amministrazioni molto piccole possono avere difficoltà ad attrezzarsi rispetto ad un meccanismo che opportunamente distingue tra controlli di regolarità e di legittimità interni, controllo di gestione, valutazione delle *performance* e dei risultati dei dirigenti, valutazione e controllo strategico come strumento al servizio dell'attività di indirizzo al servizio degli organi politici. Sono attività diverse che nelle grandi amministrazioni devono essere tenute distinte e che invece era opportuno lasciare nelle piccole amministrazioni, anche per rispetto del principio di autonomia. Tuttavia, pur applicandosi, salvo deroga motivata, alle regioni e alle autonomie locali, avendo il decreto una portata di carattere generale, la Conferenza unificata ha chiesto di poter esprimere il suo parere. Siccome la scadenza del termine della delega è il 31 luglio, non c'è nessuna ragione di urgenza. Il testo sarà inviato al parere della Commissione con il parere della Conferenza unificata, che credo si esprimerà rapidamente, anche perché nella fase istruttoria, che è stata abbastanza lunga, abbiamo già informalmente acquisito elementi dalle associazioni

ANCI, UPI e Conferenza dei presidenti delle regioni e delle province autonome.

In qualche misura, dunque, il Governo ha già tenuto conto, come è normale in questi casi, delle osservazioni espresse dai rappresentanti del sistema delle autonomie, i quali hanno contribuito alla redazione del testo.

Stiamo infine predisponendo un decreto legislativo-quadro sul riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali che dovrà ugualmente essere predisposto in tempo utile per consentire l'espressione dei pareri, anzitutto da parte di questa Commissione, prima del 31 luglio; naturalmente varrà per gli enti che non sono già stati riformati o riorganizzati sulla base di specifici provvedimenti.

Il decreto legislativo previsto dall'articolo 17 è stato varato ieri in via preliminare dal Consiglio dei ministri. Gli altri provvedimenti sono in corso di elaborazione.

Posso fornire qualche elemento in più su uno dei decreti legislativi, che ha il ruolo di *pivot* dell'attuazione dell'articolo 12, relativo alla riorganizzazione della struttura del Governo e alla parte legislativa della riorganizzazione dei ministeri. Come dicevo, esso si accoppia al decreto legislativo in corso di elaborazione sulla riforma della Presidenza del Consiglio, le cui linee, però, sono alquanto prevedibili, dal momento che risultano più nettamente delineate dalla delega dell'articolo 12, nel senso della riconduzione della Presidenza del Consiglio essenzialmente al ruolo di struttura servente dell'attività di direzione politica del Governo, di coordinamento e indirizzo propri del Presidente del Consiglio dei ministri. Le strutture amministrative che svolgono invece funzioni di intervento e di gestione sono attribuite alle amministrazioni più affini nell'ambito del processo di riorganizzazione complessiva.

Il gruppo di coordinamento per l'attuazione della legge n. 59, costituito presso la Presidenza del Consiglio, ha lavorato in questi mesi e abbiamo ritenuto opportuno coinvolgere direttamente, almeno nella fase di impostazione, i ministri

della Presidenza del Consiglio con competenze strettamente correlate al lavoro di riforma: quindi il Vicepresidente del Consiglio Mattarella, il ministro per le riforme istituzionali Amato, il ministro per la funzione pubblica Piazza e il ministro per gli affari regionali Bellillo. Martedì scorso, su incarico del Presidente del Consiglio abbiamo inviato a tutti i ministri una prima bozza del testo: non è ancora formalmente diramato per l'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri, ma costituisce la base per un confronto che, in una materia di questo genere, non può non svilupparsi con una certa ampiezza. Tenuto conto anche dei tempi della delega, la nostra intenzione è di portarlo all'esame, in via preliminare, del Consiglio dei ministri verso il 20 maggio, in modo da non dare affanno alla competente Commissione parlamentare per l'espressione del parere.

Per quanto riguarda la struttura del Governo, la legge di delega contiene una serie di indicazioni in termini di razionalizzazione e di riagggregazione. Come alcuni colleghi ricordano, nel testo fu inserito, con un emendamento specifico dei gruppi di opposizione, un vincolo alla riduzione del numero dei ministeri; l'operazione di razionalizzazione e di accorpamento ha un vincolo specifico alla riduzione del numero dei ministeri, espressione della convinzione che il nostro sistema, soprattutto tragiurato alla luce della riduzione delle funzioni e dei compiti delle amministrazioni centrali dello Stato, del Governo e delle amministrazioni statali, è troppo frammentato rispetto ai compiti che ad esso sono attribuiti. Questa frammentazione, per usare un'espressione di Giuliano Amato, può comportare anche degli effetti estremamente negativi sui risultati finali dell'attuazione del cosiddetto federalismo amministrativo. Infatti, continuando a sussistere amministrazioni dello Stato che hanno ormai ceduto o stanno per cedere consistenti compiti e funzioni a comuni, province, regioni e altri enti locali, esse tendono a funzionare come quei moncherini dei film dell'orrore che, ad un certo

punto, riproducono la vecchia configurazione riappropriandosi di funzioni cedute o continuano a rappresentare un elemento di confusione e di sovrapposizione di funzioni. Del resto, come sa bene il senatore Rotelli, è una vecchia convinzione della dottrina ritenere che al decentramento o al trasferimento di compiti e funzioni al sistema delle autonomie debba corrispondere una riorganizzazione degli apparati centrali che di ciò tragga coerentemente le conseguenze, evitando quindi la sopravvivenza di apparati che, in molti casi, ormai hanno funzioni gestionali, amministrative e di intervento molto limitate e marginali, se non, addirittura, solo funzioni di coordinamento, di indirizzo e di programmazione delle politiche nazionali, per il resto essendo stata completamente attribuita la competenza al sistema delle autonomie. Debbo aggiungere che la legge di delega ha realisticamente previsto che la riorganizzazione dei ministeri, che comporta l'accorpamento o la soppressione di dicasteri, possa avere decorrenza dall'inizio della prossima legislatura; scelta realistica del legislatore volta ad evitare che la portata innovativa della riforma potesse essere contrastata da esigenze di mantenimento dell'assetto di qualunque compagine governativa in essere. Si tratta di predisporre una riorganizzazione del Governo che cominci ad operare quando, con le nuove elezioni, si esprime un nuovo dicastero; il Presidente del Consiglio saprà che deve costituire il Governo sulla base di questo nuovo schema organizzativo.

Abbiamo anche compiuto (per il momento intendo riferirmi al gruppo di coordinamento e ai colleghi del Governo che hanno con noi lavorato, quelli più direttamente coinvolti che ricordavo prima ed il Presidente del Consiglio che ha in linea di massima approvato il nostro lavoro e ci ha autorizzato a sottoporlo ai colleghi come base per il prosieguo) un'altra scelta, quella di accoppiare alla presentazione della riforma in Parlamento, se il Consiglio dei ministri nella sua collegialità converrà con noi, di un disegno di legge, una sorta di *reformette* dell'articolo

95 della Costituzione, che consenta di inserire anche in Italia il modello di struttura del vertice dell'Esecutivo proprio di modelli come la Gran Bretagna e la Francia. Sapete che in Gran Bretagna vi sono i ministri di gabinetto ed i cosiddetti *junior* ministri; in Francia vi sono i ministri e i ministri delegati: i primi sono in numero abbastanza limitato ed hanno il coordinamento complessivo e la direzione complessiva dei singoli apparati ministeriali (a parte eventuali ministri senza portafoglio che collaborano strettamente e direttamente all'attività di direzione politica del Presidente del Consiglio), i secondi hanno rango di ministro, possono avere la responsabilità e la direzione di settori di ciascun ministero, ma sono per così dire coordinati politicamente dal ministro *senior*, dal ministro di gabinetto.

Un'organizzazione di questo tipo è probabilmente preclusa dall'attuale testo dell'articolo 95 della Costituzione. Noi riteniamo che, andando verso una riforma che consenta di avere strutture ministeriali più compatte e più grandi, sia però utile poter organizzare la struttura del Governo sul modello di questi paesi, che ha dimostrato una serie di vantaggi. Tra l'altro — vorrei sottolineare solo questo argomento — ciò consente di avere una configurazione della struttura del Governo più compatta, identificando le grandi missioni fondamentali, proprie del sistema dell'amministrazione statale, del Governo del paese, prevedendo per ciascuna di queste missioni fondamentali un solo apparato ministeriale con un ministro responsabile; inoltre consente anche, di fronte a grandi apparati, di avere nella loro articolazione l'attribuzione di responsabilità e di compiti anche rappresentativi ad esponenti politici che hanno rango di ministro e che quindi, ad esempio, nelle sedi internazionali o europee, possono andare a rappresentare il paese con tale rango, come già avviene per gli altri paesi che spesso possono utilizzare questa configurazione del sistema dell'Esecutivo.

Questo consentirebbe anche di dare rilievo in Costituzione ad un Consiglio di

gabinetto come organo di elaborazione e condivisione collegiale di scelte di indirizzo politico, formato non come parzialmente avvenuto in qualche esperienza passata e cioè come camera di compensazione tra le componenti di una coalizione, ma come luogo nel quale si trovano tutti coloro che hanno responsabilità di coordinamento e i poteri per coordinare, nell'attuazione di un indirizzo politico unitario, l'attività del complesso dell'amministrazione centrale.

È evidente che la proposta che facciamo al Parlamento, considerato che la ristrutturazione del Governo andrà poi a regime all'inizio della prossima legislatura, è quella di arrivare prima della fine della legislatura ad approvare questa piccola riforma costituzionale dell'articolo 95 in modo che all'inizio della prossima legislatura entri a regime la nuova struttura del Governo e insieme si possa però anche utilizzare una disciplina costituzionale della struttura complessiva dell'Esecutivo che, a nostro avviso, è raccomandabile, più moderna e che consentirà, chiunque vinca le prossime elezioni, di avere strumenti di attuazione del programma elettorale più efficaci e più moderni.

Partendo da questa base abbiamo immaginato una riorganizzazione del Governo che si articoli in dieci ministeri

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Dieci ministri e dieci viceministri ?

FRANCO BASSANINI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri*. Questo si vedrà. Alla fine, nella nostra impostazione, tra ministri e viceministri, ministri delegati, *junior* ministri, chiamiamoli come vogliamo, la somma dei due non dovrebbe grosso modo superare il numero attuale dei ministri. In questo vi sono alcuni grandi ministeri che nella sostanza non cambierebbero la loro attuale missione e la loro attuale configurazione, salvo gli effetti del processo di riforma e riorganizzazione; dal punto di vista della loro missione non cambierebbe nulla. Si tratta dei dicasteri dell'interno, degli esteri, della giustizia (oggi grazia e

giustizia) e della difesa. Sul modello di quasi tutti i paesi europei si costituirebbe poi il ministero dell'economia e delle finanze. Quest'ultimo accorperebbe sostanzialmente il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione e quello delle finanze. Vi sarebbe poi il ministero del mercato e delle attività produttive, il quale sostanzialmente accorperebbe il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, il Ministero del commercio con l'estero e il Ministero delle politiche agricole, nonché quello delle comunicazioni ed il dipartimento per il turismo della Presidenza del Consiglio.

Questo è un caso in cui è particolarmente evidente la connessione con la riforma della struttura del Governo; sono molti i paesi europei che hanno uno schema di questo genere, ma in genere tutti i casi c'è poi un ministro (ministro delegato in Francia, ministro *junior* in Inghilterra) che è in grado di rappresentare il paese con rango di ministro al Consiglio dei ministri dell'Unione, alle trattative internazionali del GATT o in altre sedi analoghe. C'è quindi una coerenza del sistema delle attività produttive anche in conseguenza del fatto che in questo settore molte competenze sono state trasferite o dovranno essere trasferite a regioni, province e comuni; diminuiscono sostanzialmente le funzioni, ma nel contempo restano funzioni rilevanti.

A nostro avviso, per esempio, resta l'opportunità che ci sia un responsabile politico delle politiche nazionali dell'agricoltura, delle foreste, della caccia e della pesca, ma questo si inquadra nell'ambito delle politiche complessive di regolazione e di sostegno delle attività produttive.

È previsto poi un ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, che raggruppa grosso modo le competenze del Ministero dell'ambiente, alcune attività del Ministero dei lavori pubblici in relazione alla tutela del suolo ed il dipartimento dei servizi tecnici della Presidenza del Consiglio. Ma su questo tornerò quando parlerò delle agenzie.

Vi è, ancora, il ministero delle infrastrutture e dei trasporti con le compe-

tenze dell'attuale Ministero dei trasporti e della navigazione, le altre competenze del Ministero dei lavori pubblici e quelle del dipartimento per le aeree urbane della Presidenza del Consiglio.

Il ministero delle politiche sociali, sanitarie e dell'occupazione si occuperà di lavoro e previdenza sociale, sanità e materie oggetto del dipartimento delle politiche sociali della Presidenza del Consiglio; il ministero di Martine Aubry in Francia, per esempio, ha esattamente questa configurazione.

Ultimo è il ministero dell'istruzione, ricerca e cultura, che raggruppa pubblica istruzione, università e ricerca scientifica e beni e attività culturali.

Nell'organizzazione del Governo la nostra proposta, in base a quanto prevede l'articolo 12 e a seguito di un lavoro di preparazione con le singole amministrazioni, identifica poi il modello organizzativo fondamentale di ciascuno di questi ministeri. Il modello prevalente è quello dipartimentale: interno, giustizia, economia e finanze, mercato e attività produttive, infrastrutture e trasporti, politiche sociali, sanitarie e dell'occupazione, istruzione, ricerca e cultura sono organizzati per dipartimento. Viceversa il modello per direzioni generali con un segretario generale verrebbe preferito per i ministeri degli affari esteri, della difesa e dell'ambiente e della tutela del territorio (i primi due sono già organizzati secondo questo modello).

Nel testo si definiscono le norme fondamentali sulle strutture di primo livello, in particolare di quella dipartimentale (naturalmente possiamo mettervi a disposizione questo testo purché ricordiate che si tratta di una bozza di lavoro e non ancora del testo del Governo). Segnalo che il dipartimento dovrebbe essere una struttura amministrativa che ha una sua omogeneità ed autonomia di gestione delle risorse finanziarie ed umane, mentre la ripartizione tra i dipartimenti avviene a livello dell'autorità politica del ministro. Da questo punto di vista un ministero organizzato per direzioni generali e segretario generale in qualche modo è or-

ganizzato sulla base di un unico dipartimento, nel senso che c'è un solo livello di coordinamento.

La nostra proposta definisce poi le linee generali della figura delle agenzie, strutture che svolgono attività a carattere tecnico-operativo di interesse nazionale in atto esercitate da ministeri ed enti pubblici; operano al servizio delle amministrazioni pubbliche ma possono operare anche al servizio delle amministrazioni regionali e locali, pur svolgendo in linea di principio funzioni rimaste allo Stato.

Le agenzie sono strutture strumentali dotate di una maggiore autonomia; proprio perché svolgono essenzialmente funzioni tecnico-operative hanno una struttura organizzativa estremamente snella composta da un direttore generale e da un comitato direttivo di non più di tre dirigenti dei settori fondamentali in cui si articolano; hanno una missione fondamentale definita dalla legge, mentre gli obiettivi sono delineati dal ministro e tradotti in convenzioni con le agenzie stesse.

Credo che abbiamo interpretato correttamente l'articolo 12, nel senso che l'indicazione delle agenzie e della loro missione fondamentale deve avvenire con legge, quindi la prima indicazione delle agenzie che si costituiscono deve essere contenuta nel decreto legislativo. In futuro è con legge che si potranno sopprimere o costituire nuove agenzie, perché leggendo attentamente l'articolo 12 questa parte non pare delegificata, come invece l'organizzazione interna dei ministeri una volta che si è scelto il modello dipartimentale. Quindi, il decreto legislativo, così come indica la scelta del modello organizzativo e il numero massimo dei dipartimenti in cui può articolarsi ciascuno dei ministeri che scelgono il modello dipartimentale o il numero massimo delle direzioni generali in cui si articolano i ministeri che scelgono il modello per direzione e per direzioni generali, indica le agenzie.

Nella nostra proposta, che, come ripeto, è largamente soggetta a valutazioni in sede di Consiglio dei ministri, si costituisce una serie di agenzie: agenzia per la

protezione civile, vigilata dal ministero dell'interno, in cui sono accorpati i compiti del dipartimento della protezione civile istituito presso la Presidenza del Consiglio, della direzione generale della protezione civile e dei servizi antincendi del Ministero dell'interno e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco; questa agenzia ha tutti i compiti in materia di protezione civile, ad eccezione dei poteri di ordinanza, che, così com'è già adesso, restano in mano ai prefetti. Vi sono poi quattro agenzie del ministero dell'economia e delle finanze: sono quelle immaginate dal progetto di riforma del ministro Visco, da tempo in discussione, cioè l'agenzia delle entrate, l'agenzia delle dogane, l'agenzia del territorio e l'agenzia del demanio. Due agenzie del ministero del mercato e delle attività produttive, cioè un'agenzia per le normative ed i controlli tecnici e un'agenzia per la proprietà industriale e intellettuale. Presso il ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, è prevista l'agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici, alla quale sono trasferite le attribuzioni dei servizi tecnici nazionali istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e dell'Agazia nazionale per la protezione dell'ambiente. Per il ministero delle politiche sociali, sanitarie e dell'occupazione è prevista l'agenzia per la sanità. Per il ministero dell'istruzione, della ricerca e della cultura, si prevede invece l'istituzione dell'agenzia per la valutazione del sistema dell'istruzione, dell'agenzia per la formazione scolastica e dell'agenzia per la formazione e l'istruzione professionale.

Come ho già detto, questo disegno deve essere completato con il decreto legislativo di riforma della Presidenza del Consiglio e con un decreto che è in fase di avanzata elaborazione al dipartimento della funzione pubblica sull'attuazione dei processi di formazione e riqualificazione del personale in relazione alla riorganizzazione.

Per quanto riguarda la riorganizzazione dell'amministrazione periferica dello Stato, si presenta con particolare pregnanza il problema fondamentale che

sottolineavo all'inizio, cioè l'esigenza di ripensare l'organizzazione del Governo e dell'amministrazione centrale in relazione al processo di attuazione del federalismo amministrativo. Vi sono alcune amministrazioni dello Stato i cui compiti non vengono radicalmente modificati dall'attuazione del federalismo amministrativo fino al punto di mettere in discussione la loro struttura sul territorio. Mi riferisco alla difesa, alla giustizia, al tesoro e alle finanze, a proposito delle quali si va verso la loro riunificazione, all'istruzione, che nonostante le competenze delle autonomie locali e delle regioni è fondamentale basata sull'autonomia scolastica, e ai beni culturali e ambientali. Queste amministrazioni continuano ad avere una loro struttura periferica.

Vi è poi l'amministrazione dell'interno, che ha una funzione nazionale in materia di ordine pubblico e di sicurezza dei cittadini e, tradizionalmente, anche di rappresentanza generale del Governo (quando un ministro si sposta nel paese, di norma sono le prefetture che si occupano delle sue esigenze). L'ipotesi che proponiamo è una trasformazione che, partendo dalle prefetture, costituisca gli uffici territoriali del Governo: questi ultimi sono diretti dai prefetti, hanno le funzioni di tutela della sicurezza dei cittadini, dell'ordine pubblico e della lotta alla criminalità organizzata, che attualmente spettano alle prefetture. Negli uffici territoriali del Governo si riaggregano gli spezzoni di altre amministrazioni, al di fuori delle cinque che ho citato, che restano dopo il trasferimento di funzioni e di compiti alle regioni e agli enti locali.

Questo consentirebbe di evitare che queste strutture, che hanno ormai funzioni limitate, vengano a riappropriarsi di compiti e funzioni non loro, che sono state trasferite, per giustificare la loro esistenza. Consentirebbe inoltre economie di scala e richiederebbe con forza una trasformazione culturale, che peraltro debbo dire essere per molti versi già in corso, del personale dell'amministrazione civile dell'interno in cui sia molto più evidente il completo abbandono della vec-

chia logica della tutela sul sistema delle autonomie e molto più presente invece quella, da un lato, del coordinamento dell'amministrazione statale e, dall'altro, quella di supporto e collaborazione al sistema delle autonomie regionali e locali. Per fare un esempio, il primo che mi viene in mente, prendiamo un caso ormai delineato precisamente, sulla base di un decreto già varato. Mi riferisco all'amministrazione periferica del Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Come sapete, il 70 per cento del personale di questa amministrazione passa alle regioni e agli enti locali; ne resta il 30 per cento. Passano le funzioni in materia di collocamento, avviamento al lavoro, vigilanza sulla cooperazione e lavori socialmente utili, restano gli ispettorati del lavoro e la conciliazione delle controversie. Si tratta di funzioni che, in base al decreto sul lavoro emanato in attuazione del capo I della legge 59, restano di competenza statale. Quindi c'è bisogno di un apparato periferico; tuttavia questo apparato è molto più ridotto di quello attuale, perché dal punto di vista dimensionale è pari al 30 per cento. Queste funzioni dovrebbero essere svolte da una delle strutture dell'ufficio territoriale del Governo, consentendo così anche delle economie di scala ed una consistente semplificazione dell'apparato periferico.

Molto semplicisticamente posso aggiungere che per il domani si delinea un sistema in cui, oltre all'amministrazione centrale, lo Stato (quello che domani sarà uno Stato federale ma che per ora è lo Stato centrale) avrà due grandi amministrazioni serventi per l'intero arco delle politiche governative, salvo eccezioni che saranno gli uffici territoriali del Governo nel territorio nazionale e le ambasciate all'estero. Entrambi sono inquadrati nell'ambito di una specifica amministrazione (Ministero dell'intero e Ministero degli affari esteri); tuttavia debbono poter servire l'intero Governo e l'insieme delle politiche governative; debbono poter rappresentare le braccia dell'intero Governo e quindi anche della Presidenza del Consiglio e dei diversi ministri.

Questo è, grosso modo, il disegno generale che proponiamo. Naturalmente ci rendiamo conto che incontrerà obiezioni, problemi, dubbi e perplessità. Tutto questo, di cui ho cercato di spiegare le ragioni fondamentali, è comunque nell'ottica di una riorganizzazione impegnativa dell'ordinamento della nostra amministrazione che in realtà non è mai stata ripensata. Ora ha bisogno di esserlo e ciò va fatto nell'ottica di un sistema che, attraverso il federalismo amministrativo (certo non è ancora lo Stato federale), riduce, seleziona e richiede di mirare assai meglio i compiti, le funzioni e le responsabilità degli apparati statali, del Governo e delle amministrazioni dello Stato.

Il complesso lavoro di redistribuzione dei compiti e delle funzioni, a nostro avviso, comporta pressoché inevitabilmente e salvo discutere i particolari di questo disegno, che ovviamente non può essere in alcun modo blindato, questa riorganizzazione, riagggregazione e semplificazione sia dell'organizzazione del Governo e delle amministrazioni centrali sia di quelle periferiche.

PRESIDENTE. Ringraziamo il sottosegretario Bassanini per la sua esposizione così completa. Recepiamo questa prima bozza di lavoro sulla quale, al di là di quelli che saranno poi gli orientamenti, credo si possa fin d'ora esprimere soddisfazione, se non altro per la tempistica e per il fatto che è stato rispettato l'indirizzo che questa Commissione e poi la Commissione affari costituzionali avevano dato al Governo circa l'attuazione del capo II della legge in un contesto unitario, tant'è che quando ritenemmo di dare parere favorevole, sia pure con qualche perplessità, al decreto legislativo sui beni culturali dicemmo che poi comunque anche quello avrebbe dovuto inquadarsi in un contesto unitario, che ora arriva.

Al di là quindi di quelle che saranno le valutazioni di merito, questo è un fatto estremamente positivo che deve essere segnalato come tale.

Mi limito ad una osservazione di carattere costituzionale. Il sottosegretario Bassanini ha preannunciato, cosa che peraltro era stata già detta pubblicamente, che insieme al decreto legislativo di riforma dei ministeri il Governo presenterà al Parlamento un disegno di legge di revisione costituzionale dell'articolo 95 per consentire questa diversa articolazione del vertice governativo che oggi conosce solo una figura di ministro e non conosce figure differenziate. Tuttavia quel disegno di legge andrà avanti per la sua strada, che è quella dell'articolo 138 della Costituzione, e richiederà quindi i suoi tempi; questo vorremmo invece che fosse approvato entro il 31 luglio. Questo testo dovrà quindi essere letto, almeno per ora, sulla base della Costituzione vigente. I dieci, o quelli che saranno, superministeri qui proposti sono da intendersi in senso tecnico come dicasteri ai sensi dell'articolo 95 della Costituzione, affidati quindi alla titolarità di un ministro segretario di Stato, fermo restando che poi già oggi sono conosciute le figure di ministro senza portafoglio, che potranno essere inserite in questo contesto secondo quanto diceva prima Bassanini e quindi anche con specifici incarichi, e sono conosciute anche le figure di sottosegretario.

Questo disegno oggi vive nell'ambito della Costituzione vigente, che conosce i ministri, i ministri senza portafoglio ed i sottosegretari. Poi si adatterà al nuovo disegno. Credo che la questione oggi vada letta così.

Mi fermo qui, lasciando senz'altro la parola al consigliere Pajno, eventualmente anche per qualche altra considerazione.

ALESSANDRO PAJNO, *Capo di gabinetto del ministro del tesoro*. Ne faccio tre brevissime. Una riguarda quest'ultimo punto cui il presidente Cerulli faceva riferimento. Il dato significativo che si vorrebbe introdurre con la riforma costituzionale è la distinzione fra ministri responsabili del coordinamento generale delle strutture dicasteriali e

ministri responsabili del coordinamento di singole strutture dicasteriali. Sotto questo profilo non si tratta di ministri delegati dal Presidente del Consiglio, come nel caso dei ministri senza portafoglio, ma di ministri che già dall'atto della formazione del Governo ricevono una responsabilità di coordinamento di tipo specifico all'interno di una responsabilità più generale attribuita ad altri ministri. In questo senso la figura assomiglia di più a quella dei ministri delegati di tipo francese.

Credo che l'indicazione di questi accorpamenti così cospicui debba essere intesa soprattutto come avvicinamento ad un modello europeo; basta guardare uno degli accorpamenti più significativi, quello tra Ministero del tesoro e delle finanze, e gli omologhi degli altri paesi europei per rendersi conto che nonostante questo poderoso accorpamento non si raggiunge la qualità e quantità di poteri attribuite ad essi. Il ministero dell'economia, delle finanze e dell'industria francese comprende infatti la gestione della tesoreria e della politica monetaria, gli affari monetari e bancari, gli affari di bilancio, la tenuta della contabilità pubblica, la definizione della politica fiscale, la vigilanza sul mercato e sulla concorrenza, l'elaborazione della politica commerciale interna ed estera ed il controllo sulle partecipazioni statali. L'organizzazione di questo ministero si articola in quindici direzioni generali che dipendono solo dal ministro ed in quattro segretariati: quello del bilancio, da cui dipendono cinque direzioni generali; il segretariato all'industria, da cui dipendono quattro direzioni generali; il segretariato delle piccole e medie imprese e del commercio, da cui dipendono tre direzioni generali più un organismo di tipo anomalo; il segretariato per il commercio con l'estero, da cui dipende la direzione per le relazioni economiche estere. Questo vi dà il quadro del contesto europeo: c'è un solo ministro e quattro ministri delegati per i quattro segretariati.

FRANCO BASSANINI, *Sottosegretario di Stato alla presidenza del Consiglio*. È abbastanza mostruoso!

ALESSANDRO PAJNO, *Capo di gabinetto del ministro del tesoro*. Ho citato l'esempio più significativo. L'agricoltura è a parte, perché storicamente i ministeri dell'agricoltura sono coevi e costitutivi dell'istituzione della Comunità. Anche la struttura del ministero spagnolo, che è più recente, è abbastanza simile a quello francese perché si occupa di elaborazione ed esecuzione della politica economica e fiscale, bilancio, controllo e indirizzo della spesa pubblica, vigilanza sul mercato, poteri di regolamentazione e programmazione del commercio interno ed estero, aiuti a piccole e medie imprese, promozione del turismo e del controllo della qualità dei prodotti offerti alle imprese turistiche. La tendenza quindi è a costituire questi macroaggregati di funzioni in relazione all'esercizio delle politiche generali economiche e fiscali; questo farà in modo che all'Ecofin l'Italia si presenti finalmente con un solo ministro.

Il presidente aveva poi chiesto alcune indicazioni riguardanti l'attuazione del decreto legislativo n. 112, in particolare per quanto riguarda la questione dei DPCM. Qualche tempo fa in un'audizione ho dato il quadro generale; gli elementi di novità stanno nel fatto che è stato messo a punto il testo dell'accordo con il sistema delle autonomie e proprio oggi, salvo incidenti di percorso dell'ultimissima ora, dovrebbe essere approvato in conferenza unificata e poi venire alla Commissione.

Noi compiamo una scelta di tipo strategico nell'interpretazione dell'articolo 7 del decreto legislativo n.112, che affida i DPCM ad un andamento contrattato che passa in Conferenza Stato-regioni. Noi riteniamo che questo accordo possa avere come contenuto non solo le indicazioni riguardanti i singoli decreti di conferimento, ma anche le norme che riguardano le regole generali del conferimento che poi troveranno applicazione nei singoli decreti. Interpretando in questo modo l'ar-

ticolo 7, anche l'accordo che oggi dovrebbe essere approvato sotto il profilo procedimentale seguirà la trafila propria dei DPCM delle singole regioni: andrà alla Commissione poi sarà formalizzato con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Questa ci pare una scelta strategica anche sotto il profilo della trasparenza, perché i singoli DPCM dovranno far riferimento ad esso quanto alla motivazione e all'indicazione dei criteri seguiti per i singoli settori.

I dati più significativi del contenuto di questo accordo stanno nel fatto che le regioni e le autonomie hanno insistentemente chiesto che, compatibilmente con l'esistenza di discipline a carattere generale, anche i DPCM riguardanti procedimenti come quelli dell'agricoltura o del trasporto locale in linea di massima seguano i principi contenuti nell'articolo 7. In sostanza, si fa salva l'esistenza di discipline speciali, ma gli aspetti discrezionali diventano comuni sia a quelli a cui si darà luogo dopo l'approvazione dell'accordo sia a quelli i cui procedimenti sono iniziati e sono in corso di definizione. Questa richiesta è nata per quanto riguarda l'agricoltura e l'abbiamo accolta perché veniva dagli interessati ed aveva una sua razionalità intrinseca. Ciò comporta che anche per l'agricoltura in linea di massima si cercherà di fare una valutazione delle risorse sull'arco di un triennio.

Se oggi le cose vanno nel senso prospettato, già dalla settimana prossima i tavoli tecnici in attesa dei pareri potrebbero cominciare i lavori preparatori ed il procedimento seguire l'ulteriore corso presso la Commissione.

RENZO GUBERT. Chiederei una spiegazione riguardo all'agenzia per il territorio nell'ambito delle finanze: di cosa si occupa?

FRANCO BASSANINI, *Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio*. L'agenzia per il territorio è quella che svolge i servizi che, in base all'articolo 112, restano allo Stato in materia di

catasto e servizi geo-topo-cartografici, di conservatorie dei registri immobiliari con il compito di costituire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale. L'agenzia opera in stretta collaborazione con gli enti locali per favorire lo sviluppo di un sistema integrato di conoscenze sul territorio; è una delle agenzie in cui si articolerà l'attuale organizzazione delle finanze che, nell'ipotesi a lungo studiata dal ministro, prevede una struttura snella, che sarà uno dei dipartimenti del Ministero dell'economia e delle finanze, e agenzie che svolgono funzioni essenzialmente tecnico-operative.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il sottosegretario Bassanini ed il consigliere Pajno.

La riunione termina alle 15.15.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 5 maggio 1999.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO