

La seduta comincia alle 13.40.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

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).

Comunicazioni del presidente.

PRESIDENTE. Comunico che il ministro per i rapporti con il Parlamento, con lettera in data 24 febbraio 2000, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59, la richiesta di parere parlamentare sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri concernente l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative in materia di agricoltura da trasferire alle regioni ai sensi dell'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143. Il Presidente della Camera, di intesa con il Presidente del Senato, ha assegnato in data 2 marzo scorso il predetto provvedimento alla Commissione per il prescritto parere.

Audizione del ministro dei lavori pubblici, Willer Bordon, sullo stato di attuazione del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, recante conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali

nonché sullo stato di attuazione del decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 461, recante individuazione della rete autostradale e stradale nazionale.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca due audizioni, la prima delle quali con il ministro dei lavori pubblici sullo stato di attuazione dei decreti legislativi n. 112 del 1998 e n. 461 del 1999, quest'ultimo relativo all'individuazione della rete autostradale e stradale nazionale. La successiva con il ministro per la funzione pubblica Franco Bassanini e con il commissario straordinario di Governo Alessandro Pajno, per fare il quadro della situazione dei dpcm. I colleghi ricorderanno che nella conferenza svolta recentemente sulla materia, di cui sono disponibili gli atti, sollecitammo il Governo ad accelerare il processo dei dpcm ed effettivamente questa settimana c'è stata una svolta perché ne sono stati trasmessi sei, di cui alcuni di grande rilievo, soprattutto quello in materia di agricoltura, che coinvolge problematiche ed anche risorse molto ampie da trasferire.

Colgo l'occasione per sollecitare i colleghi ad una maggiore presenza; capisco il sacrificio delle sedute in questo orario, ma dati i lavori delle Camere in questo periodo non abbiamo alternative e credo che il lavoro di monitoraggio che svolgiamo settimanalmente sulla attuazione della legge sia fondamentale perché abbiamo la responsabilità di portare a termine la riforma entro il 31 dicembre 2000, per cui non abbiamo davanti moltissimi mesi. La responsabilità è comune, del Governo e di questa Commissione che è stata costituita proprio a questo scopo.

Ringrazio il ministro e gli cedo la parola, scusandomi anche con lui per la scarsa presenza dei colleghi, alla quale

peraltro credo che sia abituato essendo questa purtroppo, per le ragioni di orario che ho già richiamato, una prassi costante delle Commissioni bicamerali. Vorrei in particolare che cogliessimo l'occasione per fare il punto sulla questione delle strade. Ricordo che il decreto approvato prima di Natale ha riclassificato le strade nazionali mantenendo la classificazione stradale per circa 16 mila chilometri su 46 mila, prevedendo un trasferimento alle regioni di circa 30 mila chilometri; quel trasferimento, però, come i colleghi ben sanno, è condizionato dall'individuazione delle risorse. Si tratta quindi di un trasferimento puramente teorico, un atto classificatorio, cui deve seguire l'individuazione delle risorse. Siamo qui per fare il punto su questo passaggio che è difficile non solo per la sua ampiezza, imponenza, ma anche perché coinvolge un ente operativo importante come l'ANAS, il quale certamente in qualche misura è coinvolto dal trasferimento alle regioni, una volta appunto che una parte consistente della rete stradale passa alla competenza regionale.

WILLER BORDON, *Ministro dei lavori pubblici*. La ringrazio, presidente. A dire la verità, mi ero preparato anche per dare informazioni più generali e cioè intorno a tutte le questioni di trasferimento che riguardano il mio dicastero.

La Commissione sa che, per quanto riguarda il Ministero dei lavori pubblici, nel decreto n. 112, in particolare nel titolo III, vi sono questioni al capo II che riguardano più in generale il territorio e l'urbanistica, al capo IV che riguardano risorse idriche e difesa del suolo, al capo V che riguardano il riordino, anche questo di grande importanza, della direzione generale dell'edilizia statale, dei servizi speciali e dei provveditorati e quindi delle opere pubbliche. Vi è poi il tema, forse più delicato e sul quale mi rendo conto che la stessa funzione di rappresentanza di parlamentari è più sollecitata a livello locale, della viabilità e in questo senso del riordino dell'ANAS. Inoltre abbiamo anche questioni che sono al capo VII relativo ai trasporti e riguardante norme in ma-

teria di classificazione dei porti, pianificazione, programmazione e progettazione degli stessi porti e delle vie di navigazione, gestite dalla competente direzione dei lavori pubblici sulle opere marittime.

Avendo un ristretto tempo a disposizione, mi limiterò ad un giudizio e anche ad alcuni spunti di criticità più nel dettaglio per quanto riguarda il problema ANAS e viabilità. Penso di poter dire - lo confermeranno, credo, anche il ministro Bassanini ed il consigliere Pajno - che sia a buon punto il lavoro di istruttoria tecnica cui si è pervenuti per quanto riguarda il dpcm lavori pubblici perché si è raggiunto - leggo una nota non mia, una nota del consigliere Pajno - « il pieno accordo fra amministrazione centrale, regioni e autonomie locali per quanto riguarda la quantificazione delle risorse finanziarie e di beni ».

Ovviamente rimane il problema del personale, che io considero da diversi punti di vista. Innanzitutto ho troppa esperienza di parlamentare e soprattutto una - voglio sperare - non dimenticata sensibilità autonomistica, avendo fatto per undici anni il sindaco e per diciotto l'amministratore locale, per non vedere anche con una lente un po' critica alcune resistenze che possono manifestarsi naturalmente nell'amministrazione centrale. Tuttavia capisco che vi sono anche problemi di non facile soluzione: innanzitutto il dato che quando parliamo di trasferimento di personale non si tratta solo di cifre, numeri o percentuali, ma di persone con la loro esperienza e la loro volontà. Probabilmente quindi dovremo procedere all'individuazione di trasferimenti su un piano per adesso di quadro teorico, per individuare poi il trasferimento reale attraverso una vera e propria - ma la questione non riguarda tanto il mio ministero; lo dico solo in generale - concertazione sindacale.

Questo è un problema delicatissimo perché, a meno che non si voglia scegliere la strada del trasferimento obbligatorio, per il quale però vi sarebbero profili di varia natura, non si può che procedere in una certa maniera. Non solo, ma il

trasferimento dovrebbe avere margini di flessibilità tali che abbiano a cuore l'efficienza delle rispettive strutture che si vanno a soddisfare. Da una parte c'è la necessità oggettiva che al trasferimento di funzioni corrisponda anche quello delle risorse finanziarie e di personale; da un'altra parte, però, dobbiamo sapere — e questo per quanto riguarda il Ministero dei lavori pubblici è verissimo dal centro-nord in su, ma credo valga anche per tanti altri dicasteri — che in taluni casi si parla di trasferimenti su piante organiche pesantemente sottodimensionate.

In taluni casi, cioè, si tratta di trasferimenti che intervengono in situazioni che già presentano carenze nel soddisfacimento delle funzioni che sono oggi dello Stato; trasferimenti che domani potrebbero, se non fatti con accortezza, peggiorare la situazione, non migliorarla. Trasferimenti operati in situazioni che registrano già una carenza di organico; fatti senza una valutazione cosciente di questo, potrebbero produrre da una parte un inevitabile non sufficiente trasferimento del personale per svolgere le nuove funzioni trasferite e dall'altra un ulteriore indebolimento delle strutture centrali per quanto riguarda il soddisfacimento del fabbisogno statale. Questo è uno dei punti di criticità sui quali occorrerà avere una forte riflessione.

Il personale in servizio al ministero è sotto gli organici in tutte le regioni settentrionali ed in alcune regioni del centro.

PRESIDENTE. Anche all'ANAS?

WILLER BORDON, *Ministro dei lavori pubblici*. Al ministero sicuramente e in taluni casi anche all'ANAS, anche se per quest'ultimo, ma anche per il ministero, farei una differenza man mano che si va verso i livelli più qualificati. Stranamente e, se volete, anche singolarmente il vuoto più grosso negli organici ministeriali riguarda proprio i ruoli tecnici. Questo aprirebbe riflessioni più generali; mi limito a riportare un dato esistente, sul quale avrei motivo di fare lunghissime osservazioni su come si è sviluppata la

politica degli organici anche in questo ministero. Questa comunque è la situazione e voi capite che in taluni casi, laddove ad esempio il trasferimento riguarda, come chiedono le regioni, non tutte a dire la verità, personale qualificato e dirigente, ci troviamo, come dire, a dividere il bambino. Ci troviamo a dividere quel poco non tanto di qualificato che non sempre può essere diviso in termini parametrici. Questo è uno dei problemi.

Altra questione riguarda il dato che ci vede in questo momento più in discussione e sul quale voglio essere estremamente chiaro. Non voglio in nessuna maniera apparire come qualcuno che giustifica alcunché; lo dico pubblicamente in questa sede con le stesse parole con cui l'ho detto ieri ai dirigenti del mio ministero: non ho alcuna intenzione di difendere conservatorismi di alcun tipo. A parte il fatto se abbia senso parlare di prestigio perché credo che l'unico interesse che abbiamo sia quello di soddisfare meglio le esigenze del nostro territorio; non ci sono prestigii di istituzioni astratte da difendere; ma anche se fosse così, non credo che il prestigio di un ministero si difenda o si garantisca in base al numero delle persone che gli rimangono o dalla quantità di risorse a disposizione del bilancio; ciò che conta è la qualità dei servizi che il ministero stesso è in grado di pianificare, qualità alta come deve essere per la centralità delle funzioni che è chiamato a svolgere. Voglio quindi aggiungere subito che c'è un punto che definirei, visto che ho qui la funzione di rappresentare il ministero, autocritico. Nelle riunioni svoltesi tra ministero e amministrazioni regionali, mentre ci si sta avvicinando — richiamerò poi i numeri — rispetto all'individuazione della rete stradale nazionale e regionale e in alcuni casi si è raggiunto l'accordo per quanto riguarda il trasferimento finanziario, le distanze sono ancora ampie — vedrete in che misura — ma ci si sta avvicinando per quanto riguarda il trasferimento del personale. Un punto di totale distacco riguarda l'apparato centrale; fino ad ora

non è stata individuata una sola unità da parte del ministero per quanto riguarda il trasferimento di personale dalla struttura centrale.

Ritengo che questo sia sbagliato; ho intenzione di riaprire una riflessione in proposito, sebbene anche in questo caso non abbia senso applicare parametri tecnici. Faccio un esempio molto semplice: se ho un ragioniere, posso curare l'economato, la ragioneria in generale o gli stipendi per tre dipendenti; se ne ho dieci, probabilmente ho bisogno comunque di un ragioniere. Ci sono livelli di scala che possono rendere indispensabile un numero di dirigenti anche se trasferisco una parte delle risorse. A trasferimento di personale periferico non deve corrispondere automaticamente un rispettivo trasferimento di unità centrali. È però anche vero il contrario: non è giustificabile trasferire oltre 2 mila persone e nessuna unità della sede della direzione centrale. Su queste due rispettive posizioni un po' rigide credo debba essere trovata rapidamente una soluzione centrale.

Vi è un altro problema di criticità che riguarda tutti i ministeri: si tratta di capire verso quale unità regionale debba avvenire il trasferimento delle persone dall'amministrazione centrale. Se consideriamo i delicati problemi di mobilità che si possono porre e che inevitabilmente si porranno anche con la concertazione sindacale, vi ricordo che i ministeri hanno sede a Roma e sarebbe piuttosto singolare ipotizzare il trasferimento delle unità centrali unicamente nei confronti della regione Lazio, che verrebbe a gonfiarsi a dismisura in modo non confacente; inoltre non corrisponderemmo alla nostra necessità di decentramento. Per altro verso, pensare stando così le cose, ossia senza una incentivazione reale (forse non solo quella), di trasferire persone che sono residenti a Roma e hanno scelto di lavorare all'unità centrale ministeriale in altre regioni periferiche è un problema di non facile soluzione. Potremmo anche metterci d'accordo sui numeri, ma il problema è capire se seguirebbero atti reali.

Pur dando su questo tutta la mia disponibilità, ho voluto evidenziare che i problemi in questo caso sono di non poco conto.

Per quanto riguarda l'ANAS, voi sapete - non richiamo le disposizioni normative - che la rete autostradale e stradale nazionale è stata individuata sulla base di disposizioni di legge; la successiva intesa espressa dalla Conferenza unificata del 16 dicembre 1999 sul trasferimento al demanio regionale della rete di area secondaria ha definito il quadro normativo di riferimento. Il trasferimento di risorse finanziarie, come sapete, è stato concordato in ragione del 40 per cento allo Stato e del 60 per cento alle regioni, secondo il criterio che utilizza la corrispondenza percentuale delle risorse alla estesa chilometrica di rispettiva competenza, mediata con il traffico giornaliero medio.

PRESIDENTE. Non siamo a conoscenza di questo dato.

WILLER BORDON, *Ministro dei lavori pubblici*. Sulla base di questa impostazione, il totale della rete stradale individuata ad interesse nazionale è di 15.640 chilometri, pari al 34,75 per cento del totale della rete, la rete conferita è di 28.360 chilometri, pari al 65,25 per cento del totale.

Più in dettaglio, gli importi sui quali è stato raggiunto l'accordo nel corso degli ultimi incontri tenuti dall'apposito tavolo tecnico costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri sono i seguenti: risorse trasferibili da aggiornare 1.351 miliardi, tasso di aggiornamento 22 per cento, importo annuo da trasferire 1.648 miliardi. Al predetto importo si aggiunge inoltre, per il solo triennio 2000-2002, uno stanziamento straordinario per un piano di manutenzione della rete per complessivi altri 970 miliardi nel 2000, 1.000 miliardi nel 2001 e 990 miliardi nel 2002. In altri termini nel triennio, oltre ai 1.648 miliardi, trasferiremmo altri 2.960 miliardi, da ripartire tra ANAS e regioni secondo le rispettive percentuali del 40 e del 60 per cento. Conseguentemente ver-

rebbero assegnati alle regioni complessivi altri 1.800 miliardi (582 nel 2000, 600 nel 2001 e 594 nel 2002). Il totale delle somme per investimenti da trasferire per l'anno in corso è quindi è pari a 1.648 miliardi, cui si sommano i 582, per un totale di 2.230 miliardi.

Con un successivo dpcm, attualmente alla firma del Presidente del Consiglio dei ministri, è stato previsto il trasferimento al demanio regionale o direttamente a quello degli enti locali interessati in attuazione delle leggi regionali eventualmente emanate delle strade o dei tronchi di strade costituenti la rete di rispettiva competenza, incluse le relative pertinenze (case cantoniere e magazzini). Non costituiscono invece oggetto di trasferimento gli immobili adibiti ad uffici compartimentali dell'ANAS, qualora appartenenti al patrimonio dello stesso ente.

L'ANAS ha inoltre redatto e consegnato alla Presidenza del Consiglio dei ministri l'elenco dei beni mobili strumentali (automezzi, spazzaneve) alle funzioni conferite da assegnare alle regioni.

Il personale costituisce il tema più delicato. Nel corso della riunione del 23 febbraio l'ANAS ha formulato una proposta in base alla quale, detratte dalla cifra complessiva del personale attualmente in servizio (9.037 unità) le 1.196 addette alla rete autostradale gestita direttamente dall'ANAS e adibite a funzioni connesse, il rimanente personale (7.841 unità) dovrebbe essere ripartito secondo le percentuali di seguito indicate: personale adibito a mansioni di tipo amministrativo (area quadri, area operativa e apporto logistico) 46 per cento ANAS e 54 per cento regioni; per il personale tecnico e di esercizio il rapporto si ribalta proprio per il discorso che facevo prima; vi è una soglia sotto la quale l'indebolimento del personale tecnico dell'ANAS porterebbe sotto la soglia di criticità, cosa che in alcuni casi già avviene pesantemente, la gestione qualificata del patrimonio. Secondo la proposta presentata dall'ANAS - non a caso ho parlato di quadri - il personale con funzioni dirigenziali non dovrebbe essere trasferito; ne deriva che

delle complessive 7.841 unità, la percentuale di trasferibilità, facendo la media dei due dati, risulterebbe pari al 45 per cento.

Le rappresentanze regionali, pur non sollevando obiezioni in ordine alla proposta di detrarre dal contingente complessivo le famose mille unità addette allo svolgimento delle funzioni correlate alla rete autostradale, sarebbero invece favorevoli ad una ripartizione delle risorse umane in ragione del 40 per cento all'ANAS e del 60 per cento alle regioni, comprendendo anche il personale dirigente (la differenza è di quasi il 15 per cento). Le stesse regioni, tuttavia, hanno manifestato la propria disponibilità in ordine ad una eventuale distribuzione delle risorse umane tra ANAS e regioni secondo le rispettive percentuali del 44 e del 56 per cento (la forbice tra 56 e 45 per cento verrebbe a ridursi ulteriormente).

Più rigida è apparsa invece la posizione espressa dall'UPI, che mantiene fermamente la sua richiesta del trasferimento in ragione del 60 per cento.

Una linea di accordo sulla quale potrebbe essere registrata la sostanziale condivisione da parte di tutti i soggetti interessati è quella di definire un quadro di ripartizione del personale ANAS attualmente in servizio basato sui seguenti parametri: estesa chilometrica della rete stradale nazionale di interesse regionale (mi sembra una posizione di buon senso, perché non stiamo parlando di cose astratte, ma di funzioni afferenti al mantenimento in condizioni di pristino e di gestione delle reti centrali e di quelle trasferite); riferimento alla percentuale di ripartizione individuata per il trasferimento delle risorse (40 e 60 per cento); riferimento alle attuali ed effettive modalità di organizzazione del lavoro e di svolgimento delle funzioni da parte dell'ANAS. La proposta di mediazione si lega a quanto dicevo fin dall'inizio: va benissimo collegarsi come parametri ai dati di trasferimento delle funzioni, ma bisogna anche ricordare che, una volta trasferite, il troncone che rimane in capo al Governo centrale, in questo caso attraverso l'ente

pubblico ANAS, deve essere in grado di funzionare con efficienza. L'accordo deve essere fatto su questa base.

Secondo i miei dirigenti, un'opinione porta a ritenere che sulla base di questi parametri si potrebbe raggiungere un accordo. Mi fermerei qui, anche per lasciare il tempo per eventuali domande da parte dei colleghi.

PRESIDENTE. Mi pare di capire — la questione verrà poi ripresa dal consigliere Pajno perché rientra nel quadro generale — che sulle risorse finanziarie il quadro sia grosso modo definito (bisognerà emanare il decreto), mentre su quelle umane è in corso una trattativa di cui il ministro ha fornito i termini di riferimento...

WILLER BORDON, *Ministro dei lavori pubblici*. Ho anche detto in proposito che ci sono alcuni punti reali di criticità che credo debbano essere valutati da parte di tutti per evitare di indebolire le une e le altre. Esiste anche qualche punto di criticità non giustificabile su cui il ministro non ha alcuna intenzione di essere, per così dire, « gentile ».

PRESIDENTE. Al di là della definizione delle quantità, mi pare di capire che in ogni caso si sta preparando il decreto di trasferimento della singola rete stradale a ciascuna regione...

WILLER BORDON, *Ministro dei lavori pubblici*. Certo.

PRESIDENTE. Questo però è condizionato al primo...

WILLER BORDON, *Ministro dei lavori pubblici*. Sì, anche se fino ad ora gli accordi sono intervenuti sulla base di dati parametrici, che sono stati utilizzati a livello nazionale. È lo stesso discorso che facevamo prima per la regione Lazio: ci muoviamo ancora su quadri di riferimento che sono parametrici e numerici e che tengono conto di un dato complessivo nazionale; sarà poi un problema molto

più delicato riempire questi numeri e collegarli effettivamente alle reti stradali trasferite regione per regione.

PRESIDENTE. Le reti stradali, però, non vengono trasferite fino a che non si sono individuate anche le risorse da trasferire?

WILLER BORDON, *Ministro dei lavori pubblici*. Certo, anche se temo — ma il timore non può portare a non fare, deve semplicemente farci essere estremamente critici nel fare — che quando i dati parametrici nazionali saranno trasferiti alle singole realtà regionali qualche problema di più si evidenzierà, ma questo non potrà che essere affrontato al momento.

SERGIO VEDOVATO. Desidero innanzitutto dare atto al ministro di averci fornito un quadro realistico ed anche elementi di informazione e trasparenza che dimostrano anche l'utilità del lavoro che la nostra Commissione svolge.

Come il ministro sa, nell'esaminare il provvedimento abbiamo formulato un parere altrettanto realistico, che cioè aveva da un lato come riferimento la volontà di portare a compimento l'operazione e dall'altro non si limitava ad una adesione acritica, ma aveva puntualizzato anche gli elementi di difficoltà oggettiva e di criticità, a partire dal come si era andata delineando la rete, per la diversa posizione assunta dalle regioni e soprattutto per la necessità di fare in modo che l'operazione sia, come tutti noi vogliamo, a somma positiva dal punto di vista della efficienza e della rispondenza alle esigenze di mobilità, di sicurezza e di rapporto con le comunità locali. Da questo punto di vista credo che gli elementi che ci ha fornito il ministro e quelli che credo lascerà come documentazione alla Commissione siano certamente molto utili. Su di essi cercheremo di sviluppare la nostra riflessione.

Devo aggiungere che mi sembra opportuno che questi elementi vengano portati a più ampia conoscenza, poiché sulla

questione si appuntano molte aspettative, incertezze e timori degli operatori interni, di tutti coloro i quali, dal punto di vista istituzionale ed anche imprenditoriale, fanno riferimento al complesso mondo della mobilità. Mi riferisco in particolare all'ANAS, ma vi sono ovviamente anche le questioni più generali di riorganizzazione complessiva del dicastero.

Vorrei rivolgere due domande. Intanto la sottolineatura di una esigenza, molto giusta e cioè che si deve partire dalla individuazione di criteri generali e realistici, tenendo però poi conto anche del fatto che è necessario un collegamento con la realtà effettiva per fare in modo che i trasferimenti di risorse di personale rispondano a criteri di efficienza. In questo senso penso che forse varrebbe la pena anche cominciare a capire quale sia il modo nel quale le regioni intendono riorganizzare questa funzione perché questo non è assolutamente indifferente anche rispetto alla necessità di dare agli operatori del settore, ed anche ai dipendenti dell'ANAS, un quadro di riferimento. Per dirla in modo molto esplicito: è molto diverso, anche dal punto di vista della collocazione e delle prospettive professionali, essere inseriti in una organizzazione regionale, provinciale o in altri organismi appositamente istituiti. Anche questo è un elemento di trasparenza che forse varrebbe la pena di cominciare ad approfondire.

Noi abbiamo sottolineato fortemente, anche su richiesta di diversi colleghi, l'esigenza che le incertezze di una fase così complessa di trasferimenti e di trasformazioni non incidano in modo significativo sulle esigenze reali di ammodernamento della rete, di manutenzione, eccetera; insomma su tutto ciò che oggi si sta facendo a livello della organizzazione della rete nazionale che con questo complesso di provvedimenti viene modificata. Si tratta di un'esigenza importante perché c'è un problema sul quale si può intervenire dal punto di vista, ad esempio, del mantenimento dei finanziamenti o del mantenimento dei contratti; c'è però anche un problema che una fase di incer-

tezza rispetto alla collocazione del personale non determini di fatto, al di là delle intenzioni, una caduta di attenzione, di impegno, eccetera. Su questo c'è un'esigenza di attenzione da parte del Governo e degli organismi a ciò preposti; è questo un punto significativo anche per far riuscire complessivamente l'operazione, non solo per dare risposte puntuali alle esigenze che si pongono. Su questo qualche collega ha anche segnalato che cominciano a registrarsi qua e là per il paese alcuni elementi di difficoltà. Credo che su questo varrà la pena di richiamare da parte nostra il Governo e da parte di quest'ultimo gli organismi preposti ad una particolare attenzione. Mi pare questa un'esigenza fondamentale.

NUCCIO CARRARA. Vorrei rivolgere alcune domande al ministro con la premessa che mi sono sempre dichiarato insoddisfatto di questo movimento riformista che rischia di travolgere quello che di positivo c'era nel vecchio assetto, non perché io sia conservatore ma perché credo di avere un'idea diversa ed avrei diversamente operato le riforme, soprattutto lo avrei fatto avendo per le mani dei numeri sulla base dei quali svolgere i ragionamenti, non fondando invece questi ultimi su pregiudizi o sulla emotività che nasce nel pronunciare il termine « federalismo » oggi tanto di moda. Ho voluto fare questa premessa perché, secondo me, dovremmo attenzionare di più le esigenze dei cittadini che poi alla fine non guarderanno se non ai risultati concreti, alla effettiva utilità che trarranno da alcune riforme.

Per uscire dal generico ed andare più al particolare, cercherò di spiegarmi. Se per esempio in provincia di Enna le strade gestite dall'ANAS sono in situazione pessima, mi chiedo cosa ne sarà dopo: miglioreranno o peggioreranno? In questo momento, alla luce dei dati che abbiamo, debbo dire purtroppo che la situazione continuerà a peggiorare. È sicuro infatti che i trasferimenti di risorse finanziarie non consentiranno alle regioni di gestire organicamente e con una certa efficienza

la rete stradale trasferita. In atto non hanno neppure gli uffici organizzati per sovrintendere ad un compito di questo genere e fino a che non si organizzeranno le strade rimarranno in condizioni sicuramente peggiori delle attuali.

Per quanto riguarda le risorse umane, faccio un'osservazione ed una domanda. Chiedo al ministro se abbiamo dati in ordine al personale attualmente dislocato in periferia e al centro. Dalla differenza di questi dati si potrebbe capire l'effettiva portata dell'esodo, perché di questo si dovrà trattare. Ci saranno disagi notevolissimi, nuclei familiari che si dovranno trasferire con costi sicuramente pesanti per le famiglie ma anche per la stessa pubblica amministrazione in una misura che non siamo ora in grado di prevedere. I riformisti fanno la politica dello struzzo, mettono cioè la testa sotto la sabbia e fanno finta che un'operazione di questo genere non costerà nulla.

La considerazione è la seguente: mi sentirei più sicuro se avessimo le idee chiare prima, senza rimandare nulla alla concertazione sindacale, che io personalmente trovo di dubbio gusto. Desidero che rimanga agli atti che ritengo la contrattazione sindacale di dubbio gusto: il cittadino deve essere tutelato dalla legge, che vale *erga omnes*, e non sulla base di contrattazioni sindacali che lasciano spazio per operazioni di tipo discrezionale non controllabili e talvolta sicuramente con riflessi non uguali per tutti, perché ci sono i meno sindacalizzati che potrebbero ricevere un minor beneficio o addirittura un danno dal fatto di non avere la tessera sindacale.

Vorrei inoltre sapere se l'ANAS abbia avuto o meno il buon gusto di bloccare tutte le operazioni di ulteriore arruolamento di personale e le operazioni di promozione del personale, perché non si precostituiscono così, anche con il favore dei sindacati che saranno poi chiamati alla concertazione, condizioni di favore per alcuni dipendenti a svantaggio di altri. Ad esempio, se è vero, come mi sembra di aver capito, signor ministro, che la dirigenza rimarrà nella sede centrale, ...

WILLER BORDON, *Ministro dei lavori pubblici*. Ho detto soltanto che c'è una ipotesi, per quanto riguarda l'ANAS, di non trasferimento...

NUCCIO CARRARA. Il che significa che se questo principio dovesse valere per la dirigenza, è chiaro che poi varrà anche per gli ultimi dirigenti, quelli che saranno promossi sul campo prima che abbia avvio la mobilità, creando così di fatto condizioni discriminatorie rispetto ad altri dirigenti che in quel mentre non sono diventati. Ci starebbe a cuore un quadro più chiaro in maniera tale da sentirci tranquillizzati circa l'applicazione di norme che, appunto perché tali, tratteranno tutti allo stesso modo.

PRESIDENTE. La parola è al ministro per le risposte.

WILLER BORDON, *Ministro dei lavori pubblici*. Partirei proprio dai dati, sperando di non dare i numeri. Prima ho indicato la totalità delle somme che trasferiremmo per l'anno finanziario 2000. Ricordo ancora che è stato anche raggiunto l'accordo, in sede di Ministero del tesoro, per la cosiddetta « restituzione » dei fondi ex Gescal: 7.400 miliardi; accordo intervenuto e già sottoposto al parere della Conferenza Stato-regioni il 2 marzo scorso.

Per quanto riguarda il personale, il dato è molto interessante: il personale in organico (quindi puramente teorico) del Ministero dei lavori pubblici risulterebbe pari a 5.204 unità; le presenze effettive sono invece molto minori e cioè pari a 4.146 unità, pari a meno dell'80 per cento; siamo quindi sotto organico per un 20 per cento.

PRESIDENTE. Quanti al centro?

WILLER BORDON, *Ministro dei lavori pubblici*. Adesso ci arrivo. Ovviamente non vi do il dettaglio, che sarebbe piuttosto interessante, di come questa percentuale di sotto organico non sia mediamente distribuita nelle varie sedi. Richiamo il

dato generale, cui tendenzialmente ci avviciniamo di più, quando non lo superiamo, da Roma in giù e da cui ci allontaniamo da Roma in su.

La situazione è attualmente la seguente: il totale delle presenze periferiche è di 2.607 unità; poiché 4.146 sono quelle effettive, circa 1.500 sono quelle centrali. Prevediamo di trasferire 1.675 unità delle presenze periferiche; rimangono al ministero 1.366 unità. Vorrei far notare che da questo punto di vista il trasferimento è massiccio.

Vi è invece il dato che ho prima ricordato secondo cui per adesso non vi è previsione di trasferimento dell'unità centrale, che attualmente è di 1.325 unità. Ho già detto che su tale personale vi è una disponibilità a riflettere, tenendo presente che vi è un punto critico al di sotto del quale non si può andare per il funzionamento dell'unità centrale e considerata l'individuazione della regione avente titolo ad assorbire il trasferimento, che riguarda non solo il Ministero dei lavori pubblici ma tutti i dicasteri che hanno la sede centrale nella regione Lazio; si tratta di un problema molto importante e delicato.

Per quanto riguarda la concertazione sindacale, credo non sia in contrasto con le garanzie della legge, che sono scontate ed ovvie. Non possiamo permetterci di considerare che dati essenziali riguardanti i diritti del lavoratore, quando siano di questa natura, siano lasciati alla contrattazione. Alcune cose riguarderanno inevitabilmente il dato normativo, ma vi è poi la gestione di questo dato, che credo non possa non avvenire — non so quale altro strumento dovremmo trovare — al massimo livello di concertazione sindacale, coinvolgendo tutte le sigle aventi titolo a sedere al tavolo della trattativa. Continuo a dire che c'è una differenza tra il trasferimento di organico parametrico e un trasferimento di persone; le due cose nell'immediato potrebbero non coincidere, salvo poi combaciare totalmente ad esaurimento. Se decido di trasferire mille persone alla regione Lazio, bisognerà scegliere il tipo di modalità (quella incentivata, quella volontaria, come io penso);

dovremo riflettere. Una cosa è il trasferimento parametrico a regime; potrebbe essere diverso quello immediato ed effettivo, fermo restando che chi non dovesse trasferirsi non potrebbe non vedere la sua funzione ad esaurimento nell'unità in cui permarrebbe; non vedo quale altra possibilità potremmo adottare. Credo che le garanzie delle persone dovranno essere rispettate, anche perché in taluni casi sarebbero di profilo addirittura superiore alla legge ordinaria, fermo restando che il processo di trasferimento non potrà non andare avanti. D'altra parte, cose di questo genere sono state già fatte nel nostro paese quando abbiamo istituito le regioni, sono stati attuati corposi trasferimenti, che ovviamente hanno avuto tempi di esecuzione.

Il punto centrale di questo ragionamento è: quello che stiamo facendo rafforzerà l'efficienza dei servizi? Per quanto ho detto prima — ho esposto alcuni punti di criticità — non ho alcun dubbio, anche perché secondo un principio di sussidiarietà non vedo perché tutto quello che può essere fatto a partire dai livelli più bassi debba essere svolto ad un livello più alto. Dovremo ovviamente evitare che tutto si costruisca soltanto secondo parametri ideologici, senza tener conto della realtà effettuale. Ecco perché ho detto prima che non è solo un problema di percentuali; si tratta di verificare — non a caso ho inserito questo parametro — se oltre i dati parametrici quello che rimane è veramente in grado di soddisfare il servizio; questo vale a livello centrale e periferico. Stiamo utilizzando questo parametro; alla fine, quando avremo completato il quadro, dovremmo essere in grado di confermare che da una parte abbiamo migliorato il servizio decentrato, dall'altra parte siamo in grado di avere una ANAS la quale, per quanto riguarda la parte residuale di strade, è diventata comunque più agile, capace di corrispondere ai servizi, di funzionare meglio di prima.

PRESIDENTE. Affronteremo molti di questi problemi di carattere generale nel seguito della nostra seduta.

Ringraziamo il ministro, con cui fisseremo un appuntamento nel giro di un paio di mesi per fare il punto della situazione una volta definiti i decreti in corso di elaborazione. Desideriamo intanto manifestargli tutta la nostra vicinanza nel momento in cui è impegnato in una operazione certamente complessa.

Audizione del ministro per la funzione pubblica, Franco Bassanini, e del commissario straordinario del Governo, Alessandro Pajno, sul processo di trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali dallo Stato alle regioni, ai sensi dell'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro per la funzione pubblica, Franco Bassanini, e del commissario straordinario del Governo, Alessandro Pajno, sul processo di trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali dallo Stato alle regioni, ai sensi dell'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

Mi spiace che questa sera siamo a ranghi ridotti, visto il momento cruciale in cui ci troviamo: si avvia l'esame di un pacchetto consistente di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, che rappresentano un passaggio chiave dell'attuazione della riforma. Siamo tutti impegnati a concludere questo lavoro entro il 31 dicembre, il Governo in primo luogo; anche noi come parlamentari abbiamo responsabilità analoghe, per cui credo che questo lavoro sia indispensabile.

Il ministro Bassanini è accompagnato dal commissario straordinario, l'avvocato Pajno, cui va tutto il nostro ringraziamento. Durante la Conferenza feci una battuta, che poi risultò nel resoconto, dicendo che la presenza del consigliere Pajno rappresentava una fortuna, altrimenti i dpcm non avrebbero visto la luce. Oggi quella mia espressione trova con-

ferma nel momento in cui arriva un pacchetto consistente di decreti ed un programma di carattere generale sugli altri provvedimenti di cui il consigliere ci dirà; in realtà già il ministro Bordon, per la parte non piccola di sua competenza, ha già riferito. Segnalo in particolare il decreto in materia di agricoltura che è di significativa consistenza.

Nonostante l'esiguità delle presenze e fatto salvo il proposito di incontrarci nuovamente quando si procederà all'esame concreto dei singoli decreti, approfitterei comunque dell'occasione, oltre che per ringraziare e manifestare tutta la nostra collaborazione, per ascoltare il ministro Bassanini.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. In realtà, noi ci saremmo organizzati in modo tale per cui dovrebbe intervenire il commissario straordinario, che ha preparato una relazione per la Commissione. Sono doverosamente a disposizione, nel senso che nella parte dedicata alle domande risponderemo il consigliere Pajno ed io a seconda degli argomenti. D'altra parte, il lavoro di coordinamento, molto complesso in questa fase, è interamente diretto dal commissario straordinario. Come diceva il presidente Cerulli Irelli, il Governo è convinto che solo attraverso l'istituzione e la nomina di un commissario straordinario e la scelta di una persona di grande competenza ed esperienza come il consigliere Pajno (è stato fin dall'inizio uno dei padri della riforma) sia possibile — possiamo ormai dire di vedere la fine del tunnel — dare accelerazione a questo lavoro.

I colleghi qui presenti, essendo esperti ed addetti ai lavori, sanno assai bene che si tratta di un lavoro di grande complessità, perché la legge n. 59 ha voluto stabilire con una scelta molto rigorosa che l'effettivo materiale passaggio delle funzioni e dei compiti avvenisse contestualmente al trasferimento delle risorse umane, finanziarie, patrimoniali e strumentali necessarie per l'esercizio dei compiti e delle funzioni trasferite o da tra-

sferire; che queste dovessero essere identificate in tutte le risorse — niente di meno e niente di più — che le amministrazioni dello Stato e gli enti pubblici nazionali utilizzavano fino al momento del trasferimento per l'esercizio delle funzioni trasferite. Il doppio obiettivo era quello di evitare di accollare al contribuente, alla finanza pubblica costi aggiuntivi per l'operazione di decentramento, quali si avrebbero se fossero trasferite risorse in più rispetto a quelle fino ad ora utilizzate dallo Stato, ma anche quello di evitare di attribuire alle regioni e agli enti locali compiti e funzioni senza le risorse necessarie ed adeguate, cosa che si avrebbe se invece fossero trasferite risorse in meno. In quel caso, si creerebbero esuberanti o eccessi di finanziamento per le funzioni rimaste alle amministrazioni dello Stato, ma si porrebbero le regioni e gli enti locali in condizione di non poter far fronte adeguatamente ai compiti e alle funzioni trasferite.

Questo lavoro, come era prevedibile, si è rivelato di grande complessità e delicatezza. Decidemmo allora — e poi abbiamo meglio articolato anche con il contributo di questa Commissione nel decreto n. 112 — un complesso procedimento di collaborazione-confronto-contraddittorio tra Governo, regioni, province e comuni ai fini dell'analisi, dell'identificazione, della definizione delle risorse da trasferire. Questo lavoro ha richiesto una risorsa organizzativa straordinaria, il commissario straordinario, al quale, se il presidente è d'accordo, lascerei volentieri la parola perché possa riferire più analiticamente.

ALESSANDRO PAJNO, *Commissario straordinario del Governo*. Come accennava il ministro Bassanini, ho preparato una schematica relazione per la Commissione che possa ad un tempo dare il quadro complessivo di tutta l'attività, da quando si è iniziata la vicenda del trasferimento di funzioni e che quindi richiama sia il quadro istituzionale e normativo che disciplina il decentramento sia le fasi concrete in cui la vicenda del decentramento si è snodata; la relazione

ricorda quindi quella che è la procedura prevista per legge per l'adozione dei dpcm, le scelte che sono state compiute a favore di una ipotesi che vedesse i dpcm scritti insieme tra Stato, regioni e amministrazioni locali, in attuazione dello spirito ed anche della disciplina contenuta nel 112, che vuole questo trasferimento frutto di una sostanziale codeterminazione di questi soggetti istituzionali; la relazione prosegue con l'indicazione di alcuni problemi che si sono manifestati nel corso della fase istruttoria; si tratta di quelli più rilevanti sul piano complessivo, che riguardano sia la questione della decorrenza del termine per l'esercizio delle funzioni e per i trasferimenti (specie quando questo termine vada a cadere in corso di anno finanziario, cioè quando non coincida con la periodicità dell'anno) sia l'attuazione di quella regola di contestualità dei trasferimenti che vede i dpcm attribuire contestualmente le proprie funzioni non soltanto al sistema delle regioni ma anche a quello delle autonomie, tenendo conto degli atti legislativi posti in essere da ciascuna regione o eventualmente dei decreti legislativi sostitutivi nell'ipotesi di un'inadempienza regionale.

La relazione richiama poi l'attenzione sullo stato dell'arte del trasferimento delle risorse con riferimento a ciascun settore e a ciascuna amministrazione. Proverò quindi schematicamente a ricordare quali sono i provvedimenti, dando anche qualche indicazione sull'attività ulteriore che ci vede ancora impegnati prima dell'invio dei provvedimenti alla Commissione e sul calendario che auspichiamo possa essere rispettato ai fini del completamento dell'attività prevista dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 112.

Sono stati già definiti e pubblicati i provvedimenti che riguardano gli uffici metrici provinciali da trasferire alle camere di commercio, quelli recanti disposizioni per gli enti fieristici; tra i provvedimenti speciali quelli recanti criteri e modalità per il trasferimento alle regioni delle risorse collegate alla cessazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno e quelli riguardanti la concessione di

agevolazioni in contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici all'industria, non trasferiti ma conservati allo Stato.

Sono state definite con provvedimenti formali le questioni riguardanti l'individuazione in via generale delle risorse in materia di mercato del lavoro ed il trasferimento di risorse umane, strumentali e finanziarie alle regioni e agli enti locali, sempre in materia di mercato del lavoro.

Sono stati già definiti e firmati dal Presidente del Consiglio, stanno per essere pubblicati, altri provvedimenti, tutti provvedimenti speciali. Nel gergo che ci siamo dati nel nostro lavoro, intendiamo per provvedimenti speciali quelli che pur non essendo previsti dall'articolo 7 del citato decreto n. 112, ma realizzando tuttavia un trasferimento di risorse, si è convenuto di affidare al coordinamento dell'ufficio del commissario straordinario. Si tratta dei dpcm recanti criteri per il riparto delle risorse relative agli incentivi alle industrie, il dpcm recante determinazione delle percentuali di riparto delle risorse, sempre relative agli incentivi alle industrie; nonché il dpcm di trasferimento, ai sensi dell'articolo 101, comma 1, del decreto legislativo n. 112, delle strade ad interesse regionale non comprese nella rete autostradale e stradale nazionale.

Sono stati inviati alla Commissione bicamerale per l'attuazione della riforma amministrativa i seguenti provvedimenti: quello recante individuazione di beni e risorse da trasferire alle regioni per l'esercizio delle funzioni in materia di incentivi alle imprese di competenza del Ministero dell'industria (questo provvedimento reca un trasferimento di risorse finanziarie di 1.004 miliardi per il 2000, 1.337 miliardi per il 2001 e 1.471 miliardi dal 2002 in poi, nonché 600 milioni per spese di funzionamento, con esclusione delle spese di personale che sono conteggiate a parte); sono stati altresì inviati alla Commissione il provvedimento recante individuazione delle risorse per gli uffici provinciali dell'industria da trasferire alle camere di commercio, quello recante l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie in materia di agricoltura (lo ricordavano

poco fa sia il presidente sia il ministro Bassanini) da trasferire ai sensi dell'articolo 4 del decreto legislativo n. 143 del 1997. Sono stati inviati, con riferimento all'area servizi alla persona ed alle collettività, il provvedimento che provvede alla individuazione di risorse strumentali, umane e finanziarie in tema di salute umana e di sanità veterinaria, quello che provvede al trasferimento in tema di concessione di trattamenti economici a favore degli invalidi civili, quello riguardante le funzioni connesse agli istituti professionali trasferite ai sensi degli articoli 144 e 141 del decreto legislativo n. 112, nonché il provvedimento di individuazione degli istituti professionali.

All'ultima Conferenza unificata si è verificato l'accordo con riferimento sia ad alcuni provvedimenti in data 2 marzo 2000, sia a provvedimenti di trasferimento ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 112 del 1998, sia ad altri provvedimenti speciali, di cui due di grandissimo interesse. Il primo è il decreto adottato ai sensi dell'articolo 7 di individuazione delle risorse strumentali, umane e finanziarie per l'esercizio delle funzioni conferite dagli articoli 138 e 139 in materia di istruzione scolastica; questo provvedimento completa la questione del trasferimento in questo comparto, prevede un trasferimento di risorse finanziarie, sempre escluse le spese del personale, di 582 miliardi, di cui circa 5,4 per le spese di funzionamento e il trasferimento di 206 unità di personale.

Tra i provvedimenti cosiddetti speciali, quindi non rientranti nella tipologie specifica dell'articolo 7 e tuttavia decisivi ai fini della realizzazione del trasferimento, sono stati approvati due provvedimenti che lascerei alla Commissione non perché sia chiamata dalla legge ad esprimere un parere, ma perché nel quadro del monitoraggio complessivo svolto sull'attività di trasferimento è importante che vi sia conoscenza degli stessi. È anzi mia intenzione — credo che il ministro Bassanini sia d'accordo — inviare tutti quelli che andremo predisponendo in attuazione complessiva del decentramento. Si tratta

di uno schema di convenzione tipo a costo zero — approvato dalla Conferenza Stato-regioni su proposta della Conferenza dei presidenti delle regioni, previo parere della Conferenza unificata, ma sostanzialmente elaborato dagli uffici della Presidenza del Consiglio, del commissario, del Ministero dell'interno e delle regioni — tra enti locali e INPS per l'esercizio delle funzioni di concessione di trattamenti economici in favore degli invalidi civili. Si era posto il problema, affrontato da molte parti politiche, riguardante la necessità di accompagnare il trasferimento di funzioni così impegnative nei confronti degli enti locali e delle regioni, da cui dipende un servizio di prima importanza come quella dell'assistenza in favore degli invalidi civili, con una complessiva attività amministrativa che costituisse un supporto adeguato all'intervento degli enti locali, che non solo evitasse una soluzione di continuità nell'erogazione di questo servizio, ma, se possibile, mettesse a regime una situazione amministrativa complessiva che rendesse più spedito l'espletamento di quest'attività. L'idea è stata quella di realizzare una convenzione tipo con l'istituto che già ai sensi dell'articolo 112 provvede all'erogazione delle provvidenze e quindi è direttamente interessato. È un caso importante di sinergie istituzionale e politica tra i diversi livelli di Governo, che voglio segnalare perché tra l'altro si trattava di una condizione di cui si era discusso con regioni e enti locali all'atto di trasferimento e che si è concretizzata nel breve tempo di qualche mese.

L'altro provvedimento speciale riguarda l'intesa, approvata non dalla Conferenza unificata, come vuole l'articolo 112, ma dalla Conferenza Stato-regioni su proposta del ministro dei lavori pubblici (forse ne avrà già dato notizia il ministro Bordon), su criteri, modalità e tempi per il trasferimento di competenze alle regioni con riferimento all'edilizia residenziale pubblica. Il provvedimento è importante perché trasferisce risorse finanziarie per circa 7 mila miliardi, attuando un capitolo importante del trasferimento complessivo del sistema di finanziamento che faceva

capo comunque al sistema Ministero dei lavori pubblici-Ragioneria generale dello Stato. La conclusione di questa intesa dà corpo significativo al trasferimento dell'area territorio, perché inizia quest'opera di « deconcentrazione ». Tra l'altro, l'intesa non necessita di essere in qualche modo definita con un DCPM, ma è già perfetta per il solo fatto di essere adottata; quindi, potrà essere operativa, una volta finiti i tempi tecnici di redazione materiale dopo l'approvazione da parte della Conferenza Stato-regioni; dal punto di vista dei tempi complessivi, costituisce uno degli elementi che ancora prima del 31 dicembre 2000 cominciano a dare attuazione al sistema dei trasferimenti in tema di territorio.

Prima di dare indicazione sui provvedimenti ancora in fase istruttoria e che speriamo di definire quanto prima, vorrei richiamare l'attenzione della Commissione sul fatto che avevamo diviso il nostro lavoro secondo i settori di trasferimento previsti dal decreto legislativo n. 112; esisteva quindi anche un tavolo tecnico riguardante le attività produttive in relazione all'esistenza di un'area di conferimenti, appunto quella delle attività produttive, prevista dal decreto. Tutti i provvedimenti di incentivi alle imprese, che ho ricordato poco fa, sono stati adottati da questo tavolo. Vorrei ora dire che abbiamo sostanzialmente completato l'attività relativa con la previsione e con gli interventi per definire le vicende relative a questo settore che sono stati adottati con forme diverse dal dpcm di trasferimento. In altri termini, per alcune questioni connesse al tavolo attività produttive si è verificato che non c'erano decreti da adottare, quanto piuttosto la necessità di riallineare una certa disciplina attualmente vigente al nuovo quadro istituzionale derivante dal decreto n. 112.

Faccio un esempio per rendere concreta questa indicazione. Per quanto riguarda la programmazione negoziata, il decreto n. 112 trasferisce una certa funzione programmatica alle regioni; in questo caso non si tratta di adottare un dpcm che trasferisca risorse perché la programmazione viene fatta con i propri

mezzi; si tratta invece di adeguare gli strumenti che disciplinano la programmazione negoziata a questo nuovo quadro istituzionale.

All'interno di questo tavolo si è posta quindi la questione e con riferimento alla programmazione negoziata è stato assunto l'impegno, d'accordo con le regioni interessate, di riordinare gli strumenti di programmazione negoziata entro il 31 dicembre 2000 al fine di garantire alle regioni stesse l'esercizio delle funzioni ad esse attribuite dal decreto legislativo n. 112 nel corso del procedimento. Questo impegno è stato oggetto di una statuizione formale nella delibera CIPE del 15 febbraio 2000, con cui si è ripartito d'accordo con le regioni il quadro complessivo delle risorse relative al periodo 2000-2004. Questo è un altro degli elementi che completa il trasferimento in tema di attività produttive.

Con riferimento al problema dei fondi strutturali è stata portata avanti una nuova verifica. Si è verificato in sede di tavolo tecnico, ancorché qui non sia stato necessario adottare un provvedimento formale, che il nuovo quadro comunitario di sostegno 2000-2006 aveva già tenuto conto del nuovo assetto delle competenze scaturito dal decreto legislativo n. 112. Si è poi accertato ulteriormente se esistessero leggi settoriali di cofinanziamento degli interventi previsti nei programmi operativi nazionali che potevano essere trasferiti alle regioni non transitando attraverso il fondo di rotazione; si è visto — l'accertamento è stato fatto insieme alle regioni e al sistema delle autonomie — che non esistevano forme di cofinanziamento di questo genere.

Nel quadro delle attività del tavolo è stata sollecitata la formazione di un gruppo di lavoro misto richiesto dalle regioni con il compito di definire le nuove modalità del fondo di rotazione che garantiscano il massimo grado di flessibilità e di tempestività di rotazione.

Ci si è posti poi il problema delle funzioni collegate all'intervento straordinario nel Mezzogiorno per le ipotesi diverse da quelle esercitate dal Ministero

del tesoro, ossia per quelle residuali esercitate da altre amministrazioni. Si trattava di iniziative straordinarie in via di definizione; la funzione principale da trasferire alle regioni era quella riguardante la riprogrammazione delle risorse derivanti da eventuali revoche di provvedimenti già concessi a favore di soggetti allocati nel territorio regionale. Si è stabilito di comune accordo con le regioni di predisporre una delibera CIPE, la quale sancisca che l'esercizio delle funzioni da parte delle regioni in questa materia viene svolto dalle stesse attraverso l'attività di riprogrammazione delle risorse derivanti, come vi ho detto, da revoche; lo strumento organizzatorio in cui è stata inserita questa fase è stato identificato nell'intesa istituzionale di programma e nell'accordo di programma quadro o, in mancanza, in accordi bilaterali da adottare con le regioni.

In questo modo si è completato il quadro delle questioni legate al settore delle attività produttive.

Sul piano dell'istruttoria, con riferimento all'area territorio, ambiente e infrastrutture, un primo provvedimento in gestazione riguarda l'individuazione dei beni e delle risorse umane per l'esercizio delle funzioni in materia dei lavori pubblici. Nella sostanza è stato raggiunta, anche se non formalizzato attraverso un accordo che deve passare in Conferenza unificata, un'intesa sulle risorse finanziarie. Si sta lavorando — forse il ministro Bordon vi ha già accennato — sulla determinazione delle risorse umane; speriamo che la distanza tra regioni e amministrazioni statali si faccia più breve, mi pare che stiamo andando in questo senso.

Con riferimento alle risorse da trasferire alle regioni in materia di viabilità, si è raggiunto l'accordo per le risorse finanziarie, mentre con sul trasferimento delle funzioni in materia di trasporti si è raggiunto l'accordo sul trasferimento delle risorse finanziarie del soppresso servizio escavazione porti e si sta definendo l'accordo sul personale.

Stiamo lavorando all'individuazione delle risorse strumentali in materia am-

bientale; spero che nei prossimi giorni si possa compiere un significativo passo in avanti per il raggiungimento dell'accordo. In materia ambientale è soprattutto in discussione la questione delle risorse finanziarie.

Siamo in fase di definizione con riferimento al tavolo riguardante le risorse da trasferire in materia di protezione civile e in materia di catasto. Vi è poi un piccolo tavolo, il cui lavoro sta per essere completato, riguardante le funzioni in materia di polizia amministrativa che, come voi ricordate, erano comprese nel decreto legislativo n. 112.

Sinteticamente abbiamo di fronte una situazione che ci vede, con quella specificazione data per l'ambiente, avere sostanzialmente raggiunto l'accordo rispetto alle risorse finanziarie praticamente in tutte le materie riguardanti l'attuazione del decreto legislativo. Questo è vero anche per l'ANAS, che ho dimenticato di menzionare...

PRESIDENTE. Il ministro Bordon ha riferito ampiamente sull'argomento.

ALESSANDRO PAJNO, Commissario straordinario del Governo. Occorre ancora lavorare rispetto alle questioni del trasferimento del personale, anche perché alcune non implicano soltanto la soluzione di problemi legati al calcolo percentuale della forza lavoro necessaria per l'esercizio delle funzioni, ma comportano problemi di carattere più generale.

Faccio l'esempio dell'ANAS dove assistiamo ad una «ripubblicizzazione» di personale che inizialmente era pubblico, poi era diventato di diritto privato ed ora diventa personale delle amministrazioni regionali; questa vicenda necessita di un momento di riflessione in più.

In conclusione i punti importanti da sottolineare mi sembrano tre. Innanzitutto, come ricordava poco fa il presidente Cerulli, il sostanziale raggiungimento dell'accordo sulle risorse finanziarie, che è un dato importante e, secondo me, decisivo sul quale lavorare per tutta l'attività futura. In secondo luogo la convergenza

che si sta realizzando, anche con riferimento al personale; tra l'altro il dipartimento della funzione pubblica e gli uffici del commissario stanno lavorando insieme ad una ipotesi di disciplina riguardante il trasferimento del personale da sottoporre poi alla consultazione delle organizzazioni sindacali; quindi da questo punto di vista si sta tenendo conto anche di questo quadro. Infine il fatto che il trasferimento è ancora in corso ma è stata, modestamente ma anche efficacemente, vorrei sottolinearlo, inaugurata una nuova modalità di lavoro da parte di alcune amministrazioni statali.

Intendo riferirmi oltre agli uffici della Presidenza del Consiglio e a quelli del commissario straordinario che curano e coordinano l'attività istruttoria relativa al trasferimento, alla Ragioneria generale dello Stato che in questo procedimento sta agendo come organo al servizio dei diversi livelli di governo e non semplicemente come organo che ha la sua relazione istituzionale ed il suo interfaccia ordinario nelle altre amministrazioni statali. Di questa indicazione ci viene dato atto anche dal sistema delle regioni e delle autonomie. La Ragioneria da questo punto di vista potrebbe inaugurare un nuovo modo di essere di quella che dovrebbe essere la nuova Ragioneria di una Italia che vede la funzione complessiva di governo distribuita tra più livelli.

PRESIDENTE. Grazie, consigliere Pajno. C'è il tempo per affrontare alcune questioni, rinviando poi il resto alla prossima settimana. Innanzitutto una breve premessa: questa fase che si apre oggi di esame dei decreti credo debba vedere il Governo rappresentato da una voce unica, dato che sono decreti del Presidente del Consiglio e non dei singoli ministri. Il Governo si incaricherà di comunicarci chi sia il referente. Suppongo sia come sempre il ministro Bassanini, ma c'è anche il commissario straordinario. Spero che quest'ultimo, nominato ai sensi dell'articolo 11 della legge 400, possa rappresentare il Governo, ma non sono un grande esperto di regolamenti parlamentari per

cui la questione la vedremo più avanti.

Passiamo alle domande dei colleghi.

SERGIO VEDOVATO. Desidero innanzitutto esprimere un apprezzamento per la mole ed la complessità del lavoro che si sta svolgendo. Avendo noi svolto la fase precedente, ci rendiamo ben conto di come esso sia difficile e complesso, coinvolgendo molte amministrazioni, rapporti complessi, eccetera. Espresso questo doveroso apprezzamento, vorrei porre una domanda riferita all'edilizia residenziale pubblica. Non so se mi sia distratto, in questo caso chiedo scusa, ma non ho capito bene se l'accento fatto riguardasse la famosa questione dei 7 mila miliardi per i quali occorreva raggiungere l'accordo con il Ministero del tesoro. È di questo che si stava parlando?

ALESSANDRO PAJNO, *Commissario straordinario del Governo.* Sì.

SERGIO VEDOVATO. Altra questione sulla quale vorrei, se possibile, che si aggiungesse qualche parola, non so se già in questa sede, è quella cui si è fatto cenno da ultimo con riferimento ad una ipotesi di disciplina per il trasferimento del personale che state elaborando in raccordo con il Ministero per la funzione pubblica, innanzitutto per capire se si tratta di una ipotesi di disciplina generale che riguarderebbe tutte le fasi del trasferimento, che sono assai complesse, e poi per avere eventualmente qualche anticipazione. Questa è infatti anche una fase di preoccupazione per molti lavoratori del settore, per cui se le notizie sono trasparenti e formalizzate, se sono in condizioni di esserlo, possono essere elementi che aiutano ad andare nella direzione del successo complessivo dell'operazione, cui noi tutti teniamo ovviamente.

ALESSANDRO PAJNO, *Commissario straordinario del Governo.* La questione del trasferimento del personale ha due profili: uno di tipo tecnico ed uno riguardante il contenuto sostanziale.

Ha un profilo tecnico perché, come dice l'articolo 7 del dpcm, le modalità del trasferimento dovranno essere indicate all'interno degli stessi dpcm. Ora ci stiamo preoccupando più che di redigere un dpcm generale, che probabilmente non sarà così, del dato sostanziale, cioè di prefigurare una regolamentazione complessiva del meccanismo di trasferimento, salve ovviamente le specificità che alcune categorie di personale comportano.

Faccio un esempio in modo da rendere evidente la questione: sono oggetto di trasferimento anche alcuni istituti professionali ed è chiaro che le questioni che riguardano questi insegnanti, che sono pochi, non potranno essere assimilate o trattate con le stesse regole, perché il comparto degli insegnanti ha una disciplina assolutamente diversa. Ora stiamo lavorando per una ipotesi di modalità di trasferimento del personale che tenga conto di alcuni parametri fondamentali: la sostanziale serietà dell'operazione (quindi non un'operazione che non favorisca l'attuazione di quanto previsto della legge, ma che anzi aiuti tale attuazione) ma anche il quadro complessivo della situazione e quindi la necessità di capire come occorrerà identificare questi soggetti che potranno poi avere l'opportunità del trasferimento.

Dico questo perché mentre in alcuni casi l'identificazione potrebbe essere teoricamente semplice, ad esempio laddove vengono trasferiti interi uffici che svolgono determinate funzioni, la realtà che abbiamo di fronte è molto spesso quella di funzioni svolte per un terzo o due terzi, cioè da soggetti dipendenti pubblici che svolgono alcune delle funzioni che vengono trasferite ed altre che invece rimangono. Si tratta allora di tener conto di questa situazione.

Occorre infine che ci poniamo fin da adesso il problema di quelle garanzie, anche di tipo patrimoniale, che l'articolo 7 del decreto legislativo 112 riconosce a queste persone. Per questa parte il provvedimento avrebbe un contenuto meramente ricognitivo, perché deriva direttamente dalla legge. La nostra idea è di

mettere bene a fuoco questa disciplina, sottoporla poi alla consultazione sindacale, come è doveroso che sia, realizzando, se possibile, su questo un accordo in modo che su questa soluzione comune convergano sia il sistema degli enti e dei soggetti istituzionali interessati a questa grande operazione sia le organizzazioni sindacali.

Questa fase non è ancora partita, siamo ancora nella fase di elaborazione. Allora prima di venir fuori con qualche indicazione, stiamo cercando di elaborare un sistema complessivo di modalità di trasferimento che si presti alla minore qualità e quantità di obiezioni possibili; dopo di che, quando questo sarà pronto la daremo alla consultazione delle organizzazioni sindacali e su quella nel dettaglio potrò poi venire a riferire, se il presidente lo riterrà.

PRESIDENTE. Direi di sì e comunque lo vedremo, ma possiamo tecnicamente tenere distinti i diversi punti. Nessuno ci obbliga a fare un solo decreto per ciascuna materia, ne possiamo fare più di uno. Questo sia per distinguere la parte finanziaria da quella relativa al personale o ai beni immobili, eccetera, sia per poter distinguere, se necessario, tra le diverse situazioni regionali. Non è detto che tutto il trasferimento delle risorse, e quindi poi a seguire delle funzioni, debba necessariamente avvenire nello stesso momento per tutti. Pongo questo problema che riguarda in particolare le strade. Innanzitutto si tratta di un trasferimento molto grosso, uno dei più massicci, per il quale alcune regioni ed alcune province sono sicuramente pronte, per loro stessa dichiarazione, mentre altre non lo sono e sono addirittura spaventate dall'imminenza dell'operazione. Possiamo prevedere con i dpcm, che non hanno termine, quelli che mancano; possiamo farli anche un altro anno, ritengo; possiamo prevedere, dicevo, ove necessario, trasferimenti differenziati a seconda delle diverse realtà regionali, oltre che decreti differenziati a seconda dei diversi aspetti che ciascuna materia presenta?

ALESSANDRO PAJNO, Commissario straordinario del Governo. In quella posta dal presidente vi sono in realtà diverse questioni. Provo un attimo ad elencarle. C'è innanzitutto un problema riguardante la fase della individuazione delle risorse; è la fase cui stiamo lavorando adesso, quella decisiva, senza la quale non c'è operazione di trasferimento, che riguarda la individuazione del montante complessivo delle risorse finanziarie, umane e strumentali. Qui si può provvedere con un solo provvedimento per singole amministrazioni o per singoli settori o con provvedimenti separati; uno che identifichi le risorse, uno che identifichi il personale, eccetera. Finora abbiamo proceduto nel modo più naturale; via via che andavamo definendo le questioni abbiamo adottato un provvedimento, in base ad un criterio concreto, empirico, legato alla definizione delle risorse. Normalmente, siccome abbiamo trattato il pacchetto delle questioni insieme, abbiamo sempre definito quantità di risorse e quantità di personale, ma non è una regola imposta.

FRANCO BASSANINI, Ministro per la funzione pubblica. Anche in questo caso tuttavia — ed è già una prima risposta alla domanda del presidente — prevedendo comunque diversi provvedimenti, perché c'è il precedente del mercato del lavoro in cui si è prima identificato l'ammontare complessivo del personale e poi con successivi provvedimenti si è dettagliato ed identificato; anche in questo caso i provvedimenti che vi mandiamo per la parte finanziaria rinviano la quantificazione delle risorse relative alla spesa per il personale, perché questa è legata a provvedimenti successivi che identifichino esattamente le unità di personale. Qui è indicata la quantità (ad esempio 350 dipendenti di una data amministrazione) ma poi vanno identificate puntualmente quali sono, ciascuno ha una qualifica diversa rispetto agli altri; bisogna fare la somma delle spese per ciascuna di queste unità e trasferire esattamente a ciascuna regione o magari a ciascuna provincia le spese per quelle unità di personale. Que-

sta parte viene logicamente rinviata, per cui si procede direi quasi inevitabilmente con provvedimenti separati. Da questo punto di vista niente impedisce di considerare la proposta del presidente anche per i profili successivi.

ALESSANDRO PAJNO, *Commissario straordinario del Governo*. Infatti l'operazione che stiamo facendo prevede una serie di provvedimenti a cascata; questo è il provvedimento generale cui seguiranno i singoli di trasferimento in concreto delle unità di personale e del fabbisogno finanziario relativo. È chiaro che teoricamente questa tecnica si può anche utilizzare all'interno del sistema delle regioni; dovete però pensare che, una volta completata la fase delle individuazioni, vi sarà poi un provvedimento da adottarsi in Conferenza che ridistribuisca l'ammontare delle risorse all'interno dei territori regionali. Il sistema non ce lo impedisce; naturalmente occorre che queste esigenze vengano rappresentate dal sistema delle regioni. Ora abbiamo in qualche modo concordato tutto con il sistema delle regioni, delle province e dei comuni; siamo aperti alle indicazioni, purché il quadro complessivo sia tale da consentirci di mettere a regime l'operazione entro il 31 dicembre 2000. Sarà decisivo quello che in sede di Conferenza unificata non solo la parte statale ma anche quella regionale e delle autonomie penserà di poter fare con riferimento alle diverse situazioni del territorio regionale. Penso sia giusto che ci sia una posizione del sistema delle regioni, che dovrà farsi carico di tenere conto delle differenze esistenti al proprio interno.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Aggiungo che nel sistema della legge il 31 dicembre 2000 è il termine indicato per completare questa operazione di identificazione delle risorse, di trasferimento di compiti, funzioni e risorse. Il Governo con l'accelerazione di questi ultimi mesi ritiene di essere in grado di rispettarlo. Lo voglio dire anche perché ho letto sui giornali strane dichiarazioni, per la verità di un solo presidente

di regione, secondo cui il termine sarebbe stato fissato al 31 dicembre 1999.

Detto questo, se un domani emergessero esigenze sottolineate dal sistema delle autonomie e assentite da questa Commissione parlamentare che dovessero portare a rinviare di tempi ragionevolmente brevi una parte di queste operazioni di passaggio di funzioni e di risorse, per farle in modo più ordinato e utile alla collettività, senza creare problemi, il Governo sarebbe disposto ad esaminarle.

Il Governo deve mettersi in condizione di rispettare il termine previsto dalla legge, che non è puramente ordinatorio, perché nell'articolo 7 è previsto un meccanismo azionabile dalla Conferenza in caso di inadempienza rispetto al termine per garantirsi che il passaggio avvenga, sia pure con qualche mese di ritardo. In altre parole, il Governo intende rispettare questo termine; se poi dovesse verificarsi, per esempio, che per il passaggio delle strade qualche regione o qualche provincia chiedesse tempi più lunghi e la Commissione parlamentare convenisse, il Governo non intenderebbe picchiare la testa contro il muro o farla picchiare ad altri se vi sono esigenze ragionevoli. Si deve trattare di eccezioni su cui ci sia la richiesta e il consenso delle amministrazioni regionali e locali interessate, l'assenso del Parlamento in termini tali da poter dire che tutti riteniamo si tratti di esigenze obiettive, non semplicemente di un ritardo da parte del Governo e delle amministrazioni dello Stato nel predisporre i provvedimenti necessari all'attuazione della riforma.

PRESIDENTE. Vorrei porre a futura memoria una piccola questione che si è posta molto approfonditamente nella Conferenza di gennaio. Entro il 31 dicembre anche le regioni devono concludere il loro percorso, dal momento che abbiamo posto due condizioni per l'operatività della riforma: che il Governo trasferisca le risorse (quello che stiamo facendo adesso) e che le regioni individuino i livelli di governo subregionale. Rispetto a questi ultimi abbiamo, come è noto, il problema dell'associazionismo comunale. Come

Commissione stiamo seguendo la questione, stiamo sollecitando l'ANCI e l'UPI, stiamo svolgendo un'opera generale di sollecitazione.

Debbo dire che rispetto anche a qualche mese fa il processo ha compiuto enormi passi in avanti; in tutta Italia fioriscono iniziative anche molto interessanti, di cui vi è qualche traccia anche negli atti della Conferenza. Tuttavia, è da ritenere che al 31 dicembre l'operazione non sarà conclusa, anche perché si tratta di una novità assoluta per il paese. Sebbene con la legge n. 265 siano stati introdotti forti elementi di elasticità, attraverso la possibilità di convenzioni, non sarà facile rispettare il termine, tenuto conto del fatto che, a quanto mi risulta, finora nessuna regione ha provveduto alla definizione degli ambiti territoriali. Considerate le prossime elezioni, è prevedibile che la cosa potrà iniziare nuovamente dopo l'estate.

Sarà forse opportuno riflettere su questo punto. Qualche regione ha stabilito essa stessa un correttivo, per esempio dando interinalmente le funzioni alle province; viceversa, in molte leggi regionali non è previsto alcunché.

Non vorrei che la questione passasse in cavalleria, che tutto restasse come prima, per cui soltanto in qualche situazione territoriale avremmo forme associative, mentre per il resto resterebbe la situazione attuale di piccoli comuni frammentati, cui daremmo funzioni di governo non compatibili con la loro dimensione, data l'impostazione della legge n. 59.

Abbiamo tempo per rifletterci, ma la questione resta aperta e di soluzione delicata, dati i noti problemi del municipalismo, pur riscontrando una serie di fatti positivi nuovi.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Registro, semplicemente leggendo le agenzie stampa di questa settimana, che pressoché in tutti i consigli regionali negli ultimi giorni prima dello scioglimento sono stati espressi da varie parti politiche forti impegni a provvedere all'inizio della prossima legislatura

regionale innanzitutto a questi adempimenti. Sappiamo tutti che queste cose vanno poi verificate al momento dell'attuazione, ma vorrei innanzitutto dire che comunque i decreti legislativi sostitutivi previsti dall'ultimo comma dell'articolo 4 della legge n. 59, come è noto, sono stati tutti emanati. Chiaramente è una soluzione di ripiego perché inevitabilmente, per esempio, non si possono utilizzare gli strumenti degli incentivi alle associazioni per i piccoli comuni, il che costringe ad effettuare provvisoriamente una ripartizione, che in molti casi inevitabilmente e, se si vuole, interinalmente ha privilegiato l'amministrazione provinciale. Sono tuttavia convinto che aver previsto nella legge n. 59 e aver poi esercitato la funzione legislativa sostitutiva e suppletiva ha rappresentato un forte stimolo e continuerà a rappresentarlo nei prossimi mesi quando inizierà la nuova legislatura regionale.

Spetterà poi non al Governo da solo, ma al Governo e al Parlamento eventualmente decidere se in alcuni casi il processo di attuazione della riforma possa dare risultati migliori prevedendo qualche limitato rinvio del momento della redistribuzione in concreto dei compiti e delle funzioni. In linea di principio preferiremmo fortemente evitarlo anche perché l'Italia è un paese dove, se si spostano i termini, si tende a rinviare; è anche un paese che in genere si mette in regola all'ultimo minuto, ma nella rincorsa dell'ultimo minuto dimostra una grande capacità di arrangiarsi. L'Italia è un paese in cui si arriva in stazione quando il treno sta per partire, ma poi si riesce a fare degli ottimi scatti per saltare sul mezzo quando già si sta muovendo, come abbiamo visto anche per cose molto più rilevanti come Maastricht.

PRESIDENTE. Nel mentre portiamo avanti l'attuazione del capo I, dobbiamo anche attuare il capo II, sul quale a livello legislativo è stata compiuta un'opera di importanza fondamentale. Anche lì si pongono problemi molto delicati e complessi, visto che almeno a partire dalla prossima legislatura — tutti auspichiamo

che inizi tra un anno e due mesi, ma comunque trascorso questo tempo dovrà prendere avvio per forza — si procederà all'accorpamento formidabile che è stato stabilito in ordine ai ministeri ed anche alla costituzione delle agenzie che in larga misura partono come organizzazioni da costituire *ex novo*.

Ritengo che su questo versante debba essere svolto un lavoro preparatorio importante, in modo da rendere possibile il rispetto della scadenza temporale. Considerando che sia quella fisiologica, la Commissione gradirebbe avere appena possibile dal Governo le informazioni ne-

cessarie sull'avvio di questa attività preparatoria, sui problemi che si presentano, sullo stato di attuazione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 17 marzo 2000.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO