

La seduta comincia alle 14.10.

(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 il rapporti con il Parlamento, con lettera in data 6 ottobre 2000, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 7, comma 2, della legge 15 marzo 1997, n. 59, la richiesta di parere parlamentare sullo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante criteri di riparto e riparti tra le regioni e gli enti locali delle risorse individuate per l'esercizio delle funzioni conferite dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di protezione civile.

In data 10 ottobre tale richiesta è stata deferita, d'intesa con il Presidente del Senato, alla Commissione che dovrà esprimere il prescritto parere entro il 9 novembre prossimo.

Audizione del commissario del straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo, Alessandro Pajno, sul processo di trasferimento delle risorse finanziarie,

umane, strumentali e organizzative dallo Stato alle regioni e agli enti locali.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo, Alessandro Pajno, sul processo di trasferimento delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative dallo Stato alle regioni e agli enti locali.

Saluto il nostro carissimo amico, consigliere Pajno, al quale chiediamo di fare il punto sui decreti di ripartizione delle risorse, in corso di approvazione finale, e una breve illustrazione del testo, che ci è appena pervenuto, sui criteri e le modalità per il trasferimento del personale alle regioni, che è l'ultimo degli adempimenti relativi al capo I, che compete alla nostra Commissione.

Cedo senz'altro la parola al consigliere Pajno.

ALESSANDRO PAJNO, *Commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo.* La Commissione ricorderà che il lavoro è caratterizzato da tre fasi, la prima di individuazione delle risorse, la seconda di elaborazione dei criteri per la distribuzione e riattribuzione delle quantità di risorse e la terza di attribuzione diretta ai singoli territori regionali, per ciascuno degli ambiti determinati, con riferimento sia alle risorse che vanno alle regioni per le funzioni che esse esercitano direttamente sia a quelle che vanno agli enti locali per le funzioni che ad essi transitano direttamente dallo Stato, sia a quelle che vanno agli enti locali a seguito di delega regionale, laddove cioè la legge

regionale prevede che funzioni regionali siano esercitate tramite la delega dagli enti locali. Ci troviamo esattamente in quest'ultima fase, nel senso che abbiamo completato le prime due e stiamo lavorando per il completamento della fase di attribuzione delle risorse. Si capisce che in questo quadro il gioco fondamentale passa soprattutto fra le regioni e gli enti locali, perché, per quanto riguarda l'attribuzione di risorse direttamente agli enti locali abbiamo già pronti i conteggi e per quanto riguarda le risorse relative alle funzioni che ciascuna regione esercita direttamente, sono pronte le quantificazioni. Il problema riguarda quindi le risorse attribuite alle regioni per funzioni da queste delegate agli enti locali, ai quali, in base all'accordo del 22 aprile, le risorse saranno trasferite direttamente dallo Stato, sulla scorta delle leggi regionali che prevedono la delega e delle previe consultazioni tra i vari enti locali di ciascuna regione.

Attualmente il panorama è il seguente: su 15 regioni a statuto ordinario, 11 hanno già le leggi regionali e quindi sono in condizione di operare; 4 non hanno provveduto all'adozione delle leggi regionali e per queste sono in vigore i decreti legislativi sostitutivi, a suo tempo emanati dal Governo. La nostra posizione è quella di fare l'operazione per tutte le regioni, quelle che hanno adottato le leggi regionali e quelle che non le hanno adottate (per queste ultime, sulla scorta dei decreti legislativi sostitutivi, con provvedimenti che contengono un'assegnazione flebile, nel senso che nel momento in cui cessa di aver vigore il decreto legislativo cessa anche l'assegnazione fatta in base al decreto sostitutivo e a quel punto interverrà direttamente la regione). È chiaro che, con riferimento alle 4 regioni che non hanno ancora provveduto a legiferare, la situazione è diversificata, nel senso che alcune dicono di avere in dirittura di arrivo alcuni disegni di legge, altre invece no. Se questi disegni di legge dovessero diventare leggi regionali, noi interverremo in corso d'opera, altrimenti, tenderemo di tenerne conto, nei limiti in cui

ciò ci è consentito dalla struttura del decreto sostitutivo, che è la norma primaria che regge l'impalcatura.

Attualmente, in tutte le sedi regionali sono in corso le consultazioni con il sistema delle autonomie locali per trovare le intese opportune sul riparto delle risorse riguardanti le funzioni delegate. Noi abbiamo segnato una sorta di *guide line* con il sistema delle regioni, con possibilità di andare ancora avanti in modo che prima della fine del mese di ottobre sia possibile adottare, in conferenza unificata, tutti i provvedimenti che riguardano le 15 regioni.

Confidiamo molto sul fatto che il sistema regionale trovi le opportune intese prima, altrimenti le questioni si scaricheranno sul tavolo centrale ingolfando la situazione. In questo caso pensiamo di andare avanti ad oltranza fino a quando si definisca il quadro, in modo da chiudere questa fase con l'accordo in conferenza unificata (regioni, province e comuni) entro il mese di ottobre e poi utilizzare il tempo residuo per gli adempimenti successivi.

Nella questione si sono inseriti i provvedimenti che ha ricordato poco fa il presidente Cerulli Irelli riguardanti i criteri e le modalità di mobilità del personale. Gli schemi di DPCM sono due, uno lo avete già ricevuto e l'altro perverrà alla sede parlamentare tra breve. Il primo recepisce un protocollo d'intesa, firmato dal ministro per la funzione pubblica per il Governo, dal presidente della conferenza dei presidenti delle regioni, dai presidenti dell'ANCI e dell'UPI e da tutti i sindacati che hanno sottoscritto il patto per il lavoro, e riguarda le procedure di trasferimento del personale. Qui si è scelto di trovare prima un'intesa con le organizzazioni sindacali in modo che l'operazione di mobilità avvenisse con la partecipazione di tutti i soggetti istituzionali e poi di recepire il contenuto del protocollo all'interno del DPCM che contiene criteri e modalità.

Quali sono i tratti caratterizzanti il DPCM? Il primo consiste nelle procedure di mobilità, che sono avviate con

un'istanza dell'amministrazione che avverte gli uffici i quali, in quanto titolari di tutte o di parte delle funzioni trasferite, sono destinatari del possibile trasferimento. Poi, sulla base di questa indicazione e del principio per cui il personale segue le funzioni, comincia la procedura che prevede che il personale interessato dichiari se intenda essere trasferito e indichi le sedi, o se intenda rimanere nella sede in cui si trova. In base a queste indicazioni si predispongono una graduatoria (alcuni titoli preferenziali consentono di essere graduati) e si dispone il trasferimento. Se il numero dei soggetti fosse insufficiente, si procede all'utilizzazione della graduatoria di coloro che non hanno chiesto di essere trasferiti ma sono entrati in mobilità.

Da questo punto di vista la norma in gran parte ripercorre il meccanismo già previsto dal decreto legislativo n.80 per la mobilità. Come avrete notato, la mobilità è su base provinciale; ciò viene incontro ad una richiesta delle organizzazioni sindacali e degli stessi enti locali, in quanto si ritiene che la quantità fondamentale di funzioni debba essere allocata tra regioni e province. Per quanto riguarda invece le funzioni mantenute dalle regioni, la mobilità è sempre su base provinciale ma è prevista una sede di concertazione regionale con le organizzazioni sindacali per determinare le modalità della mobilità all'interno del sistema regionale.

Questo è, nelle linee essenziali, il tipo di accordo trasferito nello schema di DPCM. Si è anche pensato di sottoporre tale schema al parere del Consiglio di Stato, in quanto si sarebbe potuto attribuire natura regolamentare al decreto in questione. Il Consiglio di Stato ha espresso tale parere, che è allegato al provvedimento ed è stato inviato al Parlamento, conformemente all'iter stabilito nel caso di regolamenti tra il Consiglio di Stato e le Camere. Avete quindi il quadro completo in cui sono indicate le funzioni. La questione della natura regolamentare è importante perché le procedure di mobilità sono quelle più esposte al rischio di impugnazione giurisdizionale. Quindi, se-

condo noi era importante e doveroso munire il provvedimento di tutti i profili che lo rendono più coerente rispetto al quadro legislativo.

Al DPCM riguardante il personale statale farà seguito (la Commissione lo riceverà tra poco) un altro DPCM relativo al personale ANAS. La diversità tra i due provvedimenti consiste nel fatto che il personale ANAS, come sapete, rientra in un comparto diverso da quello del personale statale. Nella sostanza, il DPCM concernente il personale ANAS ripercorre la logica dell'altro provvedimento e dovrebbe anch'esso consentire in qualche modo una mobilità pacifica per il personale delle sedi periferiche. Credo che per l'ANAS il problema riguardi soprattutto il personale dirigenziale. Ci troviamo infatti di fronte a due diverse esigenze, quella dell'ANAS, che pensa alla propria ristrutturazione e al proprio rilancio (e quindi, in questa prospettiva, incontra qualche difficoltà nel reperire personale dirigenziale qualificato), e quella delle regioni, che — legittimamente dal loro punto di vista — vogliono acquisire nel più breve tempo possibile le competenze tecniche per poter iniziare ad esercitare le loro funzioni.

Voglio inoltre sottolineare che l'auspicio, espresso dalla Commissione bicamerale, circa il raccordo tra la questione relativa alla definizione dei provvedimenti riguardanti la mobilità del personale e l'effettiva attuazione delle procedure di mobilità è stato raccolto ed inserito in una disposizione della legge finanziaria. Tale disposizione prevede che, nell'ipotesi in cui non fossero ancora definite le procedure di mobilità del personale, gli enti destinatari delle funzioni possono avvalersi dei soggetti che le hanno trasferite fino a quando tali procedure non siano completate. Si tratta di una preoccupazione che il presidente e la stessa Commissione hanno espresso anche in altre occasioni e che noi abbiamo cercato di recepire. Naturalmente, una disposizione di questo genere (che spetta adesso al Parlamento trasformare in norma primaria) potrebbe anche trovare ingresso

nel DPCM sulla mobilità del personale, se la Commissione ritenesse di doverlo segnalare.

Quanto alle regioni a statuto speciale, come è noto alla Commissione, la norma contenuta nel decreto legislativo n. 112 prevede che il trasferimento di funzioni avvenga nei limiti delle competenze non ancora trasferite e con le modalità previste dagli statuti (quindi secondo il meccanismo delle norme di attuazione). L'operazione, pertanto, prevede una duplice attività di ricognizione: se le competenze che in primo luogo sono state già attribuite alle regioni a statuto speciale ricomprendono quelle già previste dal decreto legislativo n. 112; nell'ipotesi che vi fossero competenze non ancora trasferite, il trasferimento di tali competenze va attuato non secondo lo schema del DPCM ma in base allo strumento della norma di attuazione e con le modalità che le stesse norme di attuazione stabiliranno. Ciò rende la situazione abbastanza complessa, perché da una parte la situazione è diversificata regione per regione e tra le due province autonome, dall'altra ulteriori difficoltà derivano dalla situazione finanziaria nel suo complesso. In sostanza, soprattutto le regioni i cui statuti prevedono competenze assai ampie sono titolari nella misura di dieci decimi del credito d'imposta. In questi casi, una delle ipotesi possibili è che il finanziamento sia già intervenuto perché vi è stato il credito d'imposta; ma è molto difficile per queste regioni accettare tale prospettiva, perché dovrebbero esercitare le funzioni non ancora trasferite con le risorse di cui dispongono.

La questione è rimessa alle commissioni paritetiche, alle quali spetta stabilire i tempi, insieme al dipartimento degli affari regionali. Ho cercato di sollecitare tali organismi sia all'inizio sia in questa fase; vi darò i dati di cui sono in possesso.

All'inizio di questa esperienza avevo proposto che si studiasse la possibilità di inserire nelle norme di attuazione una disposizione che estendesse anche alle regioni a statuto speciale lo schema del trasferimento di funzioni alle regioni a

statuto ordinario, in modo che le regioni a statuto speciale alle quali non fossero state ancora trasferite le funzioni potessero utilizzare lo strumento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di trasferimento di queste risorse. Ciò sarebbe stato possibile solo se la norma in questione fosse stata inserita nelle disposizioni di attuazione.

Le regioni non hanno una posizione univoca; da questo punto di vista, quindi, non si sono adeguate a tale suggerimento. Noi come ci siamo comportati? Quando, nel calcolare le risorse, ci siamo trovati di fronte ad erogazioni statali a favore di regioni a statuto speciale, abbiamo sempre calcolato la quota e l'abbiamo accantonata; nel decreto abbiamo poi inserito una norma di salvaguardia, la quale stabilisce che per le regioni a statuto speciale il trasferimento avverrà nei modi, nelle forme e con le modalità previste. Faccio un esempio concreto.

Per quanto riguarda gli incentivi alle imprese, non vi è dubbio che in Sicilia e in altre regioni a statuto speciale venivano erogate incentivazioni da parte dello Stato. Le abbiamo calcolate ed accantonate; quando vi sarà lo strumento, tali risorse potranno materialmente essere trasferite. D'altro canto, è interesse dello Stato che ciò avvenga, perché esso è costretto a mantenere delle strutture per queste situazioni. Se alla Commissione interessa approfondire questo aspetto, la prossima settimana posso fornirvi un quadro della situazione relativa alle regioni a statuto speciale e alle province autonome. In questo modo potrete avere informazioni più dettagliate, perché alcuni provvedimenti sono stati adottati, altri sono in corso di adozione e per altri ancora i testi sono già pronti nelle commissioni paritetiche. Credo inoltre che mi rivolgerò al ministro per gli affari regionali per sollecitare un suo impegno anche su questo fronte.

ANTONIO DI BISCEGLIE. Ringrazio il dottor Pajno per la sua esposizione. Vorrei approfondire alcune questioni, che mi permetto di evidenziare.

La prima questione riguarda le regioni a statuto ordinario e si riferisce al primo dei due DPCM sulla mobilità del personale. I criteri generali sono quelli per i quali il personale segue le funzioni, in primo luogo in ambito provinciale. Per quanto riguarda i tempi, il trasferimento dovrebbe avvenire entro ottobre; dopo tale data, di fatto, se per una funzione trasferita non si è ancora addivenuti al completamento della mobilità, vi può essere una richiesta da parte dell'ente che ha avuto il trasferimento. Questo, a mio giudizio, è un po' rischioso, perché potrebbe essere il piccolo cavillo per non risolvere alcune questioni e soprattutto per non definire l'attuazione del trasferimento nel suo complesso. Capisco che vi è un problema, tuttavia non so se sia questo l'elemento più opportuno per questo tipo di definizione. Si tratta di problemi molto delicati, che investono le persone ma sono fondamentali per l'efficienza e l'efficacia delle funzioni che vengono trasferite. Ecco perché questo aspetto non mi convince del tutto.

Vengo ora agli altri problemi attinenti alle regioni a statuto speciale. In Commissione abbiamo avuto un chiarimento, che è stato confermato anche oggi. Tuttavia, si pongono alcune questioni, la prima delle quali riguarda le funzioni attribuite agli enti locali. Ho sempre ritenuto che il trasferimento di funzioni agli enti locali debba avvenire in linea diretta, senza passare attraverso le regioni. Occorre definire questo punto. Ribadisco comunque che, secondo me, in questo caso il trasferimento deve avvenire direttamente.

Vengo alla seconda questione. Oggi è stato giustamente detto che l'elemento che determina alcune difficoltà nell'attuazione delle norme derivanti dall'articolo 112 (cioè di quelle materie attribuite alle regioni a statuto speciale che non sono ricomprese nei loro statuti) è il credito d'imposta. La Sicilia, avendo i dieci decimi, può incassare qualcosa di più, non dovendo farlo per le materie già attribuite. Altre regioni, come per esempio il Friuli, avendo soltanto i sei decimi, cioè

meno rispetto alle altre regioni, nonostante gli ulteriori trasferimenti, hanno sempre i sei decimi. A quel punto si apre il problema di come affrontare la questione.

PRESIDENTE. Dai testi che abbiamo esaminato finora, abbiamo visto che il Governo propone di attribuire delle somme direttamente anche alle regioni a statuto speciale.

ANTONIO DI BISCEGLIE. In alcuni casi sì, ma di solito succede che può esserci qualche funzione attribuita...

ALESSANDRO PAJNO, Commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo. Il problema nasce per quelle funzioni che rientrano nell'ambito delle competenze statutarie.

ANTONIO DI BISCEGLIE. ...per le quali vi è un'aggiunta, perché dovrebbero rappresentare un completamento.

Ricordo la proposta, avanzata all'inizio, di una norma quadro che non fu accolta perché ciascuna regione riteneva di perdere qualcosa. Ora a me pare che le commissioni paritetiche siano nelle condizioni di porre all'ordine del giorno le norme di attuazione corrispondenti a queste materie. Dopo di che la questione del credito d'imposta riguarda i rapporti tra le parti. Comunque, come dicevo, sono nelle condizioni di farlo e ritengo che dovrebbero essere incentivate in questo senso, per non determinare uno squilibrio evidente.

Cito l'esempio del DPCM sul demanio idrico. La commissione paritetica del Friuli ha già licenziato il testo. Ovviamente ci sono alcune ripartizioni che non corrispondono a quelle previste. Vi è quindi un problema di definizione in ambito politico.

Infine, vi è la questione delle funzioni attribuite alle regioni che queste possono trasferire agli enti locali (in questo caso mi riferisco soprattutto alle province). È chiaro che rimango dell'avviso che il

problema sia sempre quello di fare riferimento al trasferimento rispetto all'ente ricevente, dopo di che saranno le regioni a decidere se procedere o meno ad un ulteriore trasferimento.

PRESIDENTE. Avverto i colleghi che l'incontro odierno è interlocutorio, nel senso che ve ne saranno altri.

ALESSANDRO PAJNO, *Commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo*. Ringrazio l'onorevole Di Bisceglie per le sue osservazioni che mi consentono di approfondire il primo punto, importante anche sul piano della definizione concettuale.

Credo che nei provvedimenti debba essere distinta con chiarezza la questione dell'attribuzione delle risorse, da quelle riguardanti la mobilità del personale. Si tratta, tra l'altro, di provvedimenti adottati da autorità diverse: mentre il decreto riguardante l'attribuzione delle risorse, anche umane, è adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri, i provvedimenti sulla mobilità sono firmati dal dirigente. Dico questo perché la mobilità del personale tecnicamente fa parte di una fase esecutiva, implementativa ed è fuori dal DPCM. Il problema si pone allo stesso modo per le risorse finanziarie: quando si è stabilito che quelle destinate a una certa funzione ammontano ad X, viene avviata quella fase concreta in cui le risorse dalla Ragioneria generale dello Stato sono trasferite alle ragionerie generali delle regioni.

Quando la Commissione ha giustamente posto la questione di tipo pratico, non potevamo non porci quella degli strumenti giuridici adeguati, anche perché le procedure di mobilità possono essere e saranno più veloci per alcune amministrazioni e meno veloci per altre. La disposizione inserita nella legge finanziaria suppone che la fase di attribuzione delle risorse e la distribuzione per ciascuna regione sia stata effettivamente completata entro il 31 dicembre 2000 e che abbiano avuto inizio le procedure di mobilità. Per

fare questo è necessario che siano chiare le sedi, nel senso che i lavoratori, per fare le domande, devono sapere dove possono essere trasferiti, devono sapere, ad esempio, quanti posti di VIII livello ci sono nella provincia di Brescia. Quando potrà partire materialmente l'operazione? Quando in sede di conferenza unificata si procederà all'attribuzione delle risorse a ciascun territorio regionale, quando cioè sarà stabilito che alla Lombardia andranno X soggetti di IX livello, eccetera. Da quel momento saremo in condizione di far partire le procedure di mobilità. Personalmente ho suggerito — e non ho trovato alcun ostacolo — che tali procedure inizino prima della formalizzazione, cioè dopo l'accordo, perché abbiamo già l'elemento della sede, prima ancora che sia adottato formalmente il DPCM che indica le risorse e le sedi.

Questo serve per mettere in luce che esiste una fase di esecuzione materiale dei DPCM, che abbiamo già visto nei casi in cui abbiamo proceduto ai trasferimenti: pensate al mercato del lavoro dove le procedure di mobilità sono durate qualche mese. Alla Commissione non sfuggirà che fino al mese scorso gli stipendi per le questioni riguardanti il mercato del lavoro erano ancora pagati dalla Ragioneria generale dello Stato, perché gli adempimenti che riguardano il passaggio alle ragionerie rimangono sotto traccia mentre quelli che riguardano il passaggio del personale, poiché coinvolgono diritti legati alle procedure formali di mobilità, acquistano un'evidenza maggiore.

Esiste però per tutti un problema di attuazione e di implementazione del sistema, perché già ora le regioni hanno la necessità di cominciare a calcolare sui loro bilanci le risorse che sono state utilizzate e a predisporre i documenti contabili.

La mia proposta — che ho rivolto in via ufficiosa al sistema delle regioni e delle autonomie, trovando, almeno nella sede tecnica, delle aperture che spero di trovare anche nella sede politica — è quella di utilizzare lo strumento dell'accordo in conferenza unificata per pianificare tutti

gli adempimenti che devono effettuare gli uffici statali, quelli regionali e quelli comunali. La mia idea è che dobbiamo avere un documento chiaro a garanzia dei cittadini, degli enti locali e dello Stato, un documento che stabilisca ciò che lo Stato deve fare entro un certo tempo, ciò che devono fare le regioni, le province e i comuni. Questa operazione deve essere accompagnata dalla trasformazione — se lo si riterrà — della struttura esistente in una sorta di *service*, non solo dello Stato, ma anche di regioni, province e comuni, al servizio dei soggetti che via via intervengono, in modo da avere un'amministrazione che segue l'attuazione materiale del trasferimento e può essere presente nelle regioni a seconda delle esigenze.

Ho parlato di questa proposta con i rappresentanti di regioni, province e comuni e vi ho fatto cenno con il ministro

Bassanini che la trova intelligente ed interessante, ma non è ancora stata formalizzata in un accordo. Ritengo però che potrebbe costituire un documento di chiarezza che indica tempi e adempimenti.

PRESIDENTE. Ringrazio il commissario e rinvio il seguito dell'audizione alla prossima settimana.

La seduta termina alle 13.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 3 novembre 2000.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO