

**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).*

**Audizione del ministro per la funzione pubblica, senatore Franco Bassanini, in merito allo stato di attuazione della riforma del Governo.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del ministro per la funzione pubblica, senatore Franco Bassanini, in merito allo stato di attuazione della riforma del Governo.

Stiamo seguendo con molta attenzione l'attuazione delle riforme previste dal capo I della legge n. 59: quasi tutti i decreti sono stati fatti, ad eccezione di quello sulla protezione civile, di cui ci occuperemo martedì prossimo; il regolamento sui criteri e sulle modalità di trasferimento del personale lo abbiamo esaminato in questi giorni approfonditamente, anche se limitatamente alla partecipazione dei colleghi che, in questo periodo, è sempre molto bassa, e la settimana prossima esprimeremo il parere. Per quanto ci riguarda, quindi, il processo di attuazione del capo I è ormai arrivato alla sua scadenza. Abbiamo sempre detto che avremmo accompagnato con la massima puntualità il Governo con

l'obiettivo della rispetto del termine del 31 dicembre, che credo sia alla nostra portata.

Per quanto riguarda invece il titolo II, risulta compiuta, dal punto di vista legislativo, tutta la parte di riorganizzazione dei vari enti; nei prossimi mesi ci impegneremo per la fase attuativa dei singoli decreti, che a volte è molto avanti, a volte lo è meno. Siamo stati comunque vicini a questo processo anche con un contatto diretto con i singoli enti tramite i loro presidenti e i loro esponenti. In proposito, ricordo che ieri hanno preso contatto con noi il presidente del CONI, il cui statuto è in via di approvazione, e il ministro per i beni culturali.

Per quanto riguarda la parte ministeri e Presidenza del Consiglio dei ministri, come i colleghi ricordano, per la loro entrata in vigore i decreti fondamentali che abbiamo approvato lo scorso anno prevedono come termine, non su tutto ma sulla gran parte delle norme di riordino e, segnatamente, per le norme relative all'accorpamento dei ministeri, quello dell'insediamento del Governo successivo alle elezioni: una cosa un po' curiosa che, però, avevamo concordato allora, credo con il consenso di tutti, per dare il tempo necessario a un così profondo aggiustamento.

Ormai quel termine si avvicina, è distante da noi soltanto alcuni mesi, per cui riteniamo che sia arrivato il momento di occuparcene, anzitutto sentendo dal Governo a che punto si è giunti, quali sono gli eventuali problemi che si presentano, quali sono già risolti, e così via, di modo che la Commissione possa dare le indicazioni di sua competenza.

Invito quindi il ministro Bassanini a fare il punto della situazione, anche con

uno sguardo alla questione degli organi periferici, dal momento che, per quanto riguarda la riorganizzazione dell'amministrazione periferica degli uffici territoriali del Governo, ci viene segnalata l'esigenza, da parte delle prefetture e degli uffici periferici, di avere qualche indicazione. Mi è stato segnalato il fatto, per esempio, che i prefetti sono stati convocati dieci giorni fa dal ministro dell'interno per discutere del modo in cui riorganizzare gli uffici territoriali del Governo; ai prefetti che cortesemente hanno telefonato per sapere qualcosa ho detto che nei prossimi giorni saremmo stati informati dal Governo, anche perché credo che sia un problema di carattere generale che riguarda tutto l'assetto complessivo di riorganizzazione dello Stato e non un singolo ministero.

Prima di dare la parola al ministro Bassanini, faccio presente che egli è accompagnato dal consigliere Alessandro Pajno, commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Per quanto riguarda il capo I, la Conferenza unificata Stato-regioni lunedì scorso ha espresso parere favorevole ( in realtà, in questo caso si tratta di qualcosa di più di un parere) sull'ultimo gruppo di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che, come sapete, concerneva la ripartizione delle risorse tra regioni ed enti locali. Su questo abbiamo registrato, rispetto alla tabella di marcia che ci eravamo dati, qualche ritardo, per cui il nostro auspicio è che possa essere compensato da un esame molto rapido della Commissione. In realtà, il decreto n. 112 non imponeva di procedere come per i precedenti decreti, come non imponeva di procedere di intesa tra Governo e regioni: imponeva di cercare l'intesa; meglio se fosse stata raggiunta, altrimenti avrebbero dovuto assumersi le proprie responsabilità il Governo o, nella fase finale dei DPCM, la Presidenza del Consiglio dei ministri. In realtà, come nella fase precedente, che politica-

mente era la più delicata, si trattava di stabilire il *quantum* di risorse, di personale, di mezzi finanziari e di mezzi patrimoniali da trasferire dalle amministrazioni dello Stato al sistema delle autonomie. Credo sia un motivo di orgoglio per tutti, per cui merita un riconoscimento anche il senso di responsabilità nei confronti dei rappresentanti delle regioni e degli enti locali, il fatto di essere riusciti a procedere sempre d'intesa. Quindi, i precedenti 82 decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che avete visto in questi mesi hanno sempre avuto il parere favorevole della Conferenza unificata, indipendentemente dagli orientamenti e dalle divisioni politiche che legittimamente esistono tra i suoi membri. Abbiamo cercato di fare in modo che anche quest'ultimo gruppo di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri fosse basato su intese intervenute tra ciascuna regione e gli enti locali delle regioni stesse. È stato dichiarato fin dall'inizio, nello spirito dell'articolo 7 del decreto n. 112, che, ove fosse intervenuta un'intesa, la Presidenza del Consiglio dei ministri l'avrebbe puramente e semplicemente recepita, senza intervenire nel merito.

L'intesa tra regioni ed enti locali ha richiesto più tempo di quello che era stato previsto, anche perché fino all'ultimo sono residue situazioni in quattro o cinque regioni ( si è discusso persino se fossero quattro o cinque, perché in alcune regioni risultava intervenuto un accordo che, però, veniva contestato e denunciato, in particolare dalla rappresentanza delle province). In realtà, la fase più difficile è stata l'operazione di suddivisione delle risorse tra regioni e province, in particolare in materia di viabilità, dove la scelta della legge è stata quella di trasferire una cospicua parte delle strade statali, complessivamente circa il 62 per cento, alle regioni ma con l'indicazione che gestione e manutenzione della rete stradale fossero assicurate dalle province, che già hanno competenze e quindi *know how* per tutta la rete delle strade provinciali.

Comunque, sia pure in « zona Cesari- ni », lunedì sera è stato raggiunto l'ac-

cordo tra tutte le 15 regioni e le rappresentanze degli enti locali. Quindi, gli ultimi 15 DPCM arriveranno alla Commissione così come sono stati definiti e concordati da ciascuna regione con la rappresentanza degli enti locali e delle regioni. A questo punto, dato che il Governo ha ritenuto semplicemente di recepire questa intesa, se la Commissione ritenesse di assumere lo stesso atteggiamento, ciò consentirebbe di risparmiare tempo. Noi lo abbiamo fatto ritenendo che fosse un dovuto rispetto alle autonomie regionali e locali. Naturalmente, non sottovalutiamo il fatto che, in realtà, il braccio di ferro che si è svolto in molti casi è centrale dal punto di vista dell'applicazione del principio di sussidiarietà. Era evidente, infatti, che si giocava una partita circa il modello di ripartizione delle risorse. Lo scontro è avvenuto perché da parte di diverse regioni si tendeva, sostanzialmente, a mantenere una dimensione regionale di attività gestionali, mentre da parte dei comuni e delle province, in modo particolare da parte di queste ultime, visto che il grosso della partita era sulla viabilità, quindi di competenza provinciale, si rivendicava che, in base al principio di sussidiarietà, l'attività gestionale, nel caso in specie la manutenzione della rete viabilistica, dovesse invece essere attribuita alla dimensione provinciale.

Tuttavia a noi è sembrato, pur avendo svolto il Governo un'opera di mediazione ed avendo opportunamente richiamato alla coerenza con il principio fondamentale di sussidiarietà, che non fosse opportuno sovrapporre una valutazione di organi statali una volta trovato liberamente un punto d'incontro tra la regione e gli enti locali della regione stessa. Naturalmente, sottopongo a voi la valutazione circa l'opportunità di adottare o meno questo criterio anche in questa sede, essendo ovviamente la Commissione libera di non adottarlo e di entrare, invece, nel merito delle scelte fatte dai singoli DPCM che non sono uguali tra loro, perché nelle varie regioni sono stati seguiti criteri diversi nell'attuazione del riparto.

Con il varo di quest'ultimo gruppo di DPCM, l'operazione di devoluzione, di decentramento di funzioni e risorse è oramai completamente organizzata e definita. Resta solo la fase finale, cioè il vostro parere su quest'ultimo gruppo di decreti e la registrazione della Corte dei conti. Come vi può dire il consigliere straordinario Pajno, sulla base delle intese intervenute con le regioni e con le organizzazioni sindacali abbiamo già avviato le procedure di mobilità, in modo che a fine anno il passaggio avvenga in modo ordinato. Peraltro, la disposizione contenuta nella finanziaria consente di dare fluidità a questo passaggio. Come sapete la disposizione è stata suggerita dai rappresentanti delle regioni e degli enti locali perché consente, se qualcuna delle singole procedure di mobilità del personale non fosse conclusa, di procedere ugualmente dal 1° gennaio al trasferimento dei compiti e delle risorse finanziarie, al fine di non provocare disagi nei cittadini destinatari dei servizi e degli interventi.

Due anni fa consideravo difficile questo obiettivo, peraltro raggiunto attraverso un centinaio di provvedimenti, tutti concordati; mi sarei aspettato che almeno su alcuni punti l'accordo non sarebbe stato possibile. Da questo punto di vista si deve dare atto del senso di responsabilità dei vari interlocutori nonché dell'azione di mediazione presidente della regione Piemonte Enzo Ghigo, attuale presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni, che ha lavorato con equilibrio e saggezza in una partita complicata come quella dei rapporti tra le regioni e gli enti locali.

Per quanto riguarda invece l'attuazione dei decreti nn. 300 e 303, come sapete il sistema di cui alla legge n. 59 prevedeva una scadenza meno ravvicinata; il complesso delle operazioni di riorganizzazione dell'amministrazione centrale e periferica doveva iniziare ad operare con l'inizio della prossima legislatura. Come i colleghi ricorderanno questa disposizione fu introdotta per due ragioni. Innanzitutto perché le operazioni di riorganizzazione non possono essere fatte in modo istantaneo. A

tale proposito vorrei ricordare che in Francia, a tre anni dall'operazione di riagggregazione di una serie di ministeri sono ancora nella fase transitoria; certo, gli ex ministeri dell'industria, delle finanze, del tesoro e del commercio estero dipendono dallo stesso ministro, ma hanno ancora sede in palazzi diversi con strutture non riordinate né integrate. Il legislatore che ha approvato la legge n. 59 ha dunque opportunamente ritenuto di stabilire un termine ragionevole per le operazioni di attuazione del nuovo disegno di riorganizzazione del Governo e dell'amministrazione centrale. La seconda ragione è che è sempre difficile togliere le poltrone a qualcuno che vi siede sopra; aver adottato la soluzione dell'entrata in vigore all'inizio della prossima legislatura consentiva così a Governo e Parlamento di compiere operazioni di ristrutturazione più coerenti e più conseguenti, senza correre il rischio che esigenze di difesa e di equilibrio di posizioni precostituite prevalessero sull'organicità e sulla coerenza del disegno di riorganizzazione. Sul tema si è svolta una vera e propria dialettica tra Governo e Parlamento; ricordo che nel corso della stesura della legge n. 59 fu il Parlamento ad inserire il vincolo della riduzione del numero dei ministeri. Nei criteri originariamente proposti dal Governo l'operazione di razionalizzazione che si proponeva aveva come implicita tale riduzione, che tuttavia non era formalmente indicata; fu infatti proposta dall'opposizione al Senato ed accolta di buon grado dal Governo, divenendo uno dei criteri specifici della normativa. Allo stesso modo nel corso dell'iter parlamentare, tanto al Senato quanto alla Camera furono notevolmente raffinati e specificati i criteri di questa operazione di riorganizzazione. Tale operazione ha portato ad una riorganizzazione piuttosto consistente, innanzitutto sotto il profilo della riduzione del numero dei ministeri, attestatosi a dodici dopo che in questa Commissione si era ritenuta non accettabile la prima proposta del Governo di scendere addirittura a undici.

RENZO GUBERT. Non dica che lo avete fatto solo per il parere della Commissione!

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Non so — è impossibile stabilirlo — cosa avrebbe fatto il Consiglio dei ministri se questa Commissione non si fosse espressa a favore.

Dal *benchmarking* internazionale di questo periodo mi risulta che questa operazione di ristrutturazione dell'amministrazione centrale italiana sia considerata come particolarmente importante e coraggiosa. Ho colto nei miei interlocutori — europei e non — qualche incredulità e fino alla scadenza del termine previsto per i decreti correttivi e integrativi (lo scorso settembre) si coglieva nei nostri interlocutori internazionali la convinzione che questo disegno non avrebbe retto, nonostante fosse considerato come coerente e rigoroso proprio perché cerca di seguire il principio di riorganizzare la struttura del Governo per grandi gruppi di funzioni e di missioni omogenee.

Certamente quanto realizzato ci consente di risolvere alcuni problemi ormai indifferibili anche nei confronti degli altri paesi europei. Finalmente, per esempio, dalla prossima primavera un solo ministro parteciperà alle riunioni di Ecofin; attualmente siamo l'unico paese a partecipare con i ministri del tesoro e delle finanze, creando situazioni di imbarazzo perché spesso le decisioni avvengono nel corso di pranzi e cene alle quali la partecipazione è di norma limitata ad un ministro per paese. Eravamo rimasti anche l'unico paese d'Europa ad avere un ministero competente per le infrastrutture viarie ed un altro per le ferrovie. Ovunque l'insieme delle competenze in materia di infrastrutture dei trasporti è invece affidato alla stessa struttura ministeriale.

In questi mesi si è lavorato. Come indicazione generale posso dire che il lavoro si è svolto nel primo semestre dell'anno abbastanza « sotto traccia » anche perché era in teoria ancora aperto il termine per l'adozione di decreti integrativi e correttivi. L'orientamento dei due

Presidenti del Consiglio che hanno guidato il Governo nel primo semestre dell'anno era quello di non creare eccessivi problemi fino a quando fosse rimasta aperta la scadenza. Il rischio che potessero nascere spinte a rimettere in discussione il quadro della riforma era molto forte, anche perché un disegno così impegnativo si giustifica soltanto nel quadro di un processo di transizione verso una struttura di tipo federale che riduca fortemente le funzioni, i compiti e le missioni dell'amministrazione centrale dello Stato e consenta di ritenere un'articolazione con dodici ministeri sufficiente a farvi fronte in modo ordinato. Nei mesi successivi si è invece accelerato il lavoro di attuazione della riforma, che per i ministeri che non sono oggetto di processi di aggregazione avviene nell'ambito di ciascuna struttura, in rapporto costante con la Presidenza del Consiglio e con il dipartimento della funzione pubblica. Ciò ha consentito in questi mesi di operare la riorganizzazione completa dell'amministrazione degli affari esteri; sulla base di una specifica delega del Parlamento è avvenuto il riordinamento della carriera diplomatica ed è stato approvato il regolamento degli uffici di diretta collaborazione del ministro degli esteri. Un regolamento di riorganizzazione è stato approvato anche per il Ministero della giustizia, anche se non ha terminato l'iter dei pareri e dei relativi controlli. Sulla base di una specifica delega è intervenuto il regolamento di riordinamento della carriera prefettizia. Negli altri ministeri si sono invece costituiti gruppi di lavoro interministeriali con la partecipazione della Presidenza del Consiglio (dipartimento della funzione pubblica). Si è seguito il criterio di porre in essere, in base al decreto n. 300, operazioni di riordino dei singoli ministeri che tengano già conto dell'obiettivo della riagggregazione, in modo che nel momento del passaggio da questa alla prossima legislatura i singoli ministeri siano nelle condizioni di essere unificati. A quel punto, l'unica cosa necessaria, che ovviamente dovrà essere lasciata ai ministri che governeranno ciascuno dei ministeri nella

prossima legislatura, sarà la riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione dei 12 ministri con portafoglio. Sostanzialmente, il nostro obiettivo è di arrivare a una riorganizzazione di tutti gli attuali 18 ministeri già coerente con il disegno di riagggregazione, di modo che sia poi possibile un'operazione di aggregazione strettamente consequenziale e già totalmente regolata dalla legge.

In questa ottica, sono stati definiti i regolamenti di riorganizzazione del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e del Ministero della pubblica istruzione, entrambi approvati in via definitiva. Sono state definite la riorganizzazione del Ministero della sanità (per ora in via preliminare) e del Ministero dell'ambiente. È stata approvata, in via preliminare, la riorganizzazione del ministero delle finanze. Sottolineo, per il Ministero del tesoro e del bilancio, che, sulla base della legge n.94, la riorganizzazione era già stata operata ed è sostanzialmente coerente con il decreto n.300. Abbiamo poi definito la riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, che non è oggetto di aggregazione con altri ministeri ma che ha integrato alcuni dipartimenti della Presidenza del consiglio nella sua nuova organizzazione (spettacolo, sport e parte del dipartimento per l'informazione e la proprietà letteraria). È stata approvata la riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole e forestali. Abbiamo definito molti regolamenti degli uffici di diretta collaborazione, in particolare quelli che riguardano affari esteri, giustizia, lavoro, lavori pubblici, finanze, industria, politiche agricole e forestali, tesoro, ambiente, commercio estero e trasporti. Sono stati approvati e sono in vigore tutti i decreti di riordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, quindi tanto il decreto di riorganizzazione sulla base del decreto n.303, quanto il regolamento per la gestione del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Per quanto riguarda l'amministrazione periferica, come sapete il tema fondamentale è quello degli uffici territoriali del

Governo. Già da alcuni mesi opera un gruppo di lavoro misto tra Ministero dell'interno e Ministero per la funzione pubblica che ha svolto anche molte consultazioni con le amministrazioni interessate a questa operazione di riordino. Il gruppo si è avvalso anche dei risultati di un progetto finalizzato organizzato dal dipartimento della funzione pubblica, che a suo tempo, tramite gara, aveva affidato ad una società privata specializzata una consulenza sui modelli organizzativi degli uffici territoriali del Governo. Il gruppo ha prodotto un cospicuo lavoro che, se richiesto, non avremmo difficoltà a mettere a disposizione della Commissione, anche se, come sapete, in tutti questi casi gli apporti di società di consulenza sono utilissimi ma vanno poi verificati da chi ha esperienza di amministrazione, nel caso in specie principalmente dall'amministrazione dell'interno e dalle prefetture, che sono l'ossatura portante degli UTG.

Qualche giorno fa, il gruppo di lavoro sugli UTG ha varato una bozza di regolamento che rappresenta lo statuto fondamentale degli uffici territoriali del Governo e che vorremmo adesso discutere con tutte le amministrazioni interessate, con le quali si è svolta una serie di consultazioni e che adesso vorremmo - in termini di funzione pubblica - invitare ad un confronto preciso su un testo che per il momento, com'è ovvio, è solo di studio, istruttorio; su tale testo vorremmo acquisire le loro opinioni, per poi avere un confronto con le regioni e con gli enti locali che, pur essendo amministrazioni diverse, per così dire, tuttavia credo che siano interessate ad una buona organizzazione di ciò che resta dell'amministrazione dello Stato sul territorio.

Per quanto riguarda le agenzie, per quella industria e difesa il regolamento è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri il 10 novembre, per cui dovrebbe essere in condizione di cominciare ad operare già dai primi giorni del prossimo anno. L'Agenzia di protezione civile è costituita ma non è ancora operante con la nuova struttura; le intenzioni

sono di consentire l'inizio delle sue attività con qualche mese di anticipo rispetto all'inizio della nuova legislatura. Le agenzie fiscali sono state istituite e i vertici sono stati nominati. Come sapete, devono produrre i loro regolamenti interni entro il 15 dicembre, pena la decadenza degli organi direttivi. Quindi, data l'esistenza di questa specifica sanzione, è probabile che lo facciano. Uno specifico comitato interministeriale, istituito dal Presidente del Consiglio dei ministri, da me presieduto e composto dai ministri del tesoro e delle finanze, sta monitorando tutto il processo sia di trasferimento del personale e delle funzioni dal Ministero delle finanze alle agenzie fiscali, sia di processo verso l'integrazione tra i Ministeri del tesoro e delle finanze. Come sapete, ciò costituisce, forse, la più impegnativa delle operazioni di riagggregazione, anche per il numero dei dipendenti pubblici che vi sono coinvolti. Per l'Agenzia per la proprietà industriale è stata elaborata una prima bozza di statuto che sarà esaminata prossimamente dal Consiglio dei ministri. Per le altre agenzie al momento siamo ancora ai lavori preparatori; contiamo tuttavia, prima della fine dell'anno, di portare gli schemi di statuto per tutte in Consiglio dei ministri.

Il processo di attuazione di questa parte della riforma sta andando avanti. La riforma della Presidenza del Consiglio ha proceduto in termini piuttosto rapidi considerato il lavoro da fare; in meno di nove mesi sono stati infatti adottati tutti i provvedimenti di riorganizzazione necessari. Per quanto riguarda la riorganizzazione del Governo e dell'amministrazione centrale è indubbio che il primo anno, anche per la ragione che vi ho accennato prima, si è proceduto con i piedi di piombo; è stato più facile procedere ad operazioni di riorganizzazione su ministeri che non erano oggetto di processi di aggregazione molto cospicui (esteri, beni culturali, agricoltura). Siamo ora in una fase nella quale si notano i segni di una consistente accelerazione. Le burocrazie hanno preso atto che ormai la riforma si farà (fino a qualche mese fa forse spera-

vano ancora che si potesse metterla in discussione); il vero problema è ora quello di procedere in modo coerente evitando il tentativo di giustapporre strutture e apparati lasciandoli sostanzialmente invariati e di mantenere alcune delle duplicazioni e delle sovrapposizioni di apparati e di competenze che invece con la riforma si vogliono evitare. Questa è la sfida che ora abbiamo davanti. Le proposte sono raramente di forte razionalizzazione o di riduzione del numero delle direzioni generali; più spesso si tratta di proposte che, pur con le migliori buone intenzioni e motivazioni tendono a difendere l'esistente. Come tutti sappiamo è proprio questa fase di implementazione quella in cui occorre molta determinazione per poter essere conseguenti con gli obiettivi di innovazione, di modernizzazione e di riforma che insieme ci siamo dati. Questo è il sintetico bilancio dello stato dell'arte in questo momento.

**PRESIDENTE.** Mi soffermo innanzitutto sul problema del monitoraggio della normazione regolamentare, che dovrebbe essere orientata sugli obiettivi ora indicati dal ministro, vale a dire pensando alla prossima scadenza delle fusioni e delle razionalizzazioni. Come i colleghi ricorderanno la Camera bocciò un emendamento da me presentato e approvato dalla Commissione che ci dava il compito di esaminare i regolamenti di riorganizzazione; questo non serviva affatto ad appesantire il lavoro della nostra Commissione, che anzi fatica a svolgere i compiti che le sono propri per la ristrettezza dei tempi, ma ad avere uno sguardo unico sull'impianto della normazione regolamentare intesa ad attuare la riforma. Questo non è avvenuto e i regolamenti al Senato sono assegnati a più Commissioni a seconda delle materie e alla Camera alla Commissione affari costituzionali. Da un primo esame questi regolamenti solo in parte sono impostati nell'ottica virtuosa indicata dal ministro, ossia guardano alla riforma; molti guardano piuttosto alla razionalizzazione dell'esistente. Su questi regolamenti va svolto a mio avviso un

lavoro da parte della nostra Commissione; vanno tutti riesaminati alla luce dell'attuazione del decreto n. 300 per far sì che si possano dare indicazioni che dovranno poi servire per la nuova regolamentazione, necessaria per l'impianto dello stesso decreto. Vi sono alcuni punti che necessitano infatti di una apposita normazione regolamentare. Non so fino a che punto siano opportuni tutti i regolamenti sugli uffici di diretta collaborazione di ministri che fra qualche mese non ci saranno più, volti ad aprire, disciplinare e implementare strutture destinate a scomparire. Un primo lavoro dovrà essere dunque quello di monitorare il complesso della normazione « in lavorazione » da parte di Governo e Parlamento.

Inoltre, molta di questa normazione regolamentare è ferma alla Corte dei conti. Esprimo in proposito una viva preoccupazione; si sta verificando una situazione di stallo e a volte di conflittualità con la Corte dei conti sulla normazione attuativa della riforma che un po' ci preoccupa. Moltissimi provvedimenti passano dal Governo e da noi con un parere unanime, ma non se ne vede la fine perché si fermano alla Corte dei conti, non sempre con motivazioni convincenti. È questa una preoccupazione che il Parlamento vuole esprimere; forse il problema sarà in parte superato una volta entrata in vigore la legge di semplificazione all'esame del Senato, nella quale è stabilito un termine per l'esercizio del potere di controllo.

Altra questione è quella dei ruoli del personale e dell'impostazione dei bilanci. A proposito della prima occorrerà predisporre un lavoro per far sì che i ruoli del personale dei ministeri destinati ad accorparsi siano a loro volta accorpati. Questo sicuramente comporta una risistemazione complessiva che non so se debba essere regolamentata da norme specifiche. Mi chiedo se analoghe questioni si pongano anche per i bilanci dei ministeri che devono invece essere accorpati. Purtroppo siamo vicini alla campagna elettorale e mi rendo conto dei problemi esistenti per tutti, ma abbiamo il dovere di portare a

termine di fronte al paese questo processo, che per la parte relativa alle regioni scade il 31 dicembre e per la parte restante l'8 maggio (probabilmente prima). Credo che tutto questo lavoro di risistemazione dell'assetto organizzativo, che per quanto ci riguarda inizia oggi con l'audizione del ministro Bassanini, richieda anche un nostro apporto, secondo gli scopi e gli obiettivi che ci assegna la legge.

RENZO GUBERT. Anzitutto, voglio dire che sono d'accordo con lei, presidente, sul lavoro da fare. Poiché ho sempre apprezzato la franchezza con cui il ministro Bassanini esprime le sue valutazioni, vorrei conoscere il suo punto di vista sul successo di questa prima fase, perché guardando molti di questi decreti è subentrata in me un po' di delusione. È possibile, per esempio, che per la protezione civile lo Stato dia soltanto 50 miliardi? Gradirei quindi una valutazione del ministro Bassanini non tanto come politico, quanto come studioso: quest'operazione, in pratica, è riuscita o risulta un po' striminzita?

ANTONIO DUVA. Desidero anch'io esprimere il mio apprezzamento per questa iniziativa e ringraziare il ministro per la sua esposizione esauriente, in cui credo che, da un lato, siano emersi in modo importante i concreti progressi attuati dal disegno di riforma, dall'altro, l'indicazione di una serie di nodi, sia di natura temporale, sia di natura procedurale, che vanno certamente affrontati.

Considerato che siamo alla vigilia dell'approvazione, che mi auguro, del disegno di legge costituzionale per la riforma del titolo V, che in qualche modo si riconnette a questo più complessivo processo riformatore, mi chiedo se la Commissione, tenuto conto che siamo nella fase terminale della legislatura, non debba, accanto al lavoro indicato, produrre anche in tempo utile, come promemoria e come constatazione del lavoro fatto da noi, dal Parlamento e dal Governo, un documento di sintesi che, partendo dalle premesse e dagli elementi emersi nell'audizione del ministro, possa costituire un'indicazione

ed un richiamo sia a responsabilità legate ad altri organi dello Stato, sia al calendario degli impegni della Commissione. Ciò per dare a questo incontro un contenuto non solo constatativo del passato, ma anche propositivo per quanto riguarda gli appuntamenti che ci attendono nel prossimo futuro.

PRESIDENTE. La ringrazio, quest'ultimo invito sarà senz'altro accolto con piena convinzione.

GIUSEPPE MAGGIORE. Desidero sottolineare, con compiacimento, l'attenzione che il ministro ha voluto riservare alla riorganizzazione degli uffici periferici dello Stato. A mio avviso, questa fase riveste un rilievo notevole sotto il profilo sia delle idee federaliste, sia del mantenimento della figura dello Stato in un ambito provinciale decentrato in senso territoriale. Mi auguro, pertanto, di poter avere al più presto notizie confortanti su questa materia, che personalmente ritengo di capitale importanza per la comunità nazionale.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Il presidente Cerulli Irelli ha posto l'accento su alcune questioni che oggi risultano assolutamente cruciali per condurre in porto con coerenza quest'operazione di riorganizzazione, considerato che la fase di implementazione non è meno decisiva di quella della definizione legislativa e normativa di una riforma: a volte, molte riforme crollano o vengono vanificate dagli insuccessi che si registrano al momento dell'attuazione, perché non bastano le leggi e i regolamenti per cambiare la vita delle amministrazioni. Siamo quindi in una fase cruciale, nella quale è essenziale, dal punto di vista del Governo, il ruolo di coordinamento che la Presidenza del Consiglio deve svolgere e che sta svolgendo tra mille difficoltà. Il consigliere Pajno, che come commissario straordinario è uno dei pezzi della Presidenza del Consiglio, ha vissuto un anno di angosce e di lavoro estremamente complicato e difficile (lo stesso capita al sottoscritto). Però, anche



sul versante parlamentare occorre che vi sia qualche momento di valutazione complessiva: in Commissione ciò è accaduto per il federalismo amministrativo e per la seconda parte della riforma in una certa fase, ma poi è prevalsa -naturalmente il Parlamento è sovrano nelle sue valutazioni — un'altra opzione. Tuttavia, il problema resta.

Questa Commissione può svolgere un ruolo attraverso indirizzi e un'azione di monitoraggio complessivo sui risultati. Però, noi ne avremo bisogno anche nella fase decisiva, cioè quella dei pareri parlamentari, dove non di rado rischia di mettersi in moto un meccanismo per cui, ciò che le amministrazioni di settore o le burocrazie non sono riuscite ad ottenere nel confronto collegiale con la Presidenza del Consiglio e con la Conferenza unificata, che è comunque una sede collegiale in cui si danno valutazioni complessive, cercano di ottenerlo in un rapporto con le Commissioni di settore, che sono particolarmente sensibili, come è normale e legittimo, a problematiche, interessi e interlocazioni settoriali.

Questo ruolo potrebbe essere svolto dalle Commissioni affari costituzionali dei due rami del Parlamento, perché in fondo dovrebbe essere il loro mestiere interloquire con le Commissioni di settore. Il Governo naturalmente auspica che questo avvenga, se possibile non solo nella valutazione, nel controllo, nel parere sui propri provvedimenti, ma anche sui provvedimenti legislativi *in itinere* in Parlamento, che non di rado rimettono in discussione anche l'impianto complessivo della riforma sotto specifici profili. Se questo viene fatto a ragion veduta il Governo non se ne può lamentare trattandosi di una modifica compiuta da parte del Parlamento su singoli punti del disegno riformatore (non sta scritto da nessuna parte che i principi di questa riforma debbano essere intangibili anche di fronte ad una diversa volontà parlamentare). L'impressione però è che in qualche caso questo avvenga senza una valutazione complessiva, ossia sotto la pressione di esigenze, di emergenze o di

problemi di un settore. Dico questo, per esempio, con riferimento all'intervento del senatore Maggiore perché quella degli UTG è stata una delle questioni fondamentali per le quali abbiamo preferito andare con i piedi di piombo in una prima fase. Molte amministrazioni settoriali dello Stato vedono una parte cospicua delle loro competenze (pensate per esempio alle direzioni provinciali del lavoro) trasferita alle regioni e alle province. Quello che resta non ha una massa critica così cospicua da farlo sopravvivere da solo. Poniamo dunque in essere un'operazione che in Francia è riuscita, vale a dire riaggregare all'interno della struttura fondamentale dello Stato sul territorio, realizzando sinergie ed economie di scala e consentendo il più facile coordinamento dell'attività dell'amministrazione periferica. Questo si scontra naturalmente con la tendenza, soprattutto delle strutture centrali di ogni amministrazione, ad avere un rapporto gerarchico diretto e non di dipendenza funzionale dalle loro amministrazioni periferiche. Vi era quindi una forte spinta ad evitare che questo potesse avvenire. Devo dire francamente che non eravamo sicuri che spinte di questo genere sarebbero state contrastate facilmente in Parlamento, nonostante quest'ultimo abbia condiviso l'idea degli UTG; ci è quindi sembrato meglio non aprire la questione. Il problema che ha posto il presidente Cerulli Irelli esiste e allo stato, a meno che il Parlamento non ritenga di modificare l'assetto delle competenze tra le Commissioni, può essere risolto solo con una più intensa azione delle Commissioni affari costituzionali, che fra le loro responsabilità hanno anche quella di garantire la coerenza dei provvedimenti che intervengono sull'ordinamento delle amministrazioni.

La questione della Corte dei conti sta nei termini illustrati dal presidente Cerulli Irelli. Il Governo, di fronte ai rilievi della Corte dei conti sui singoli provvedimenti ha cercato il più possibile di accoglierli per sbloccare la situazione, salvo nei casi in cui farlo significava andare esplicitamente *contra legem* oppure far saltare

l'impianto complessivo. La Corte dei conti ha rimesso alla Corte costituzionale, che si pronuncerà tra breve, una serie di regolamenti che hanno avuto il parere positivo della Conferenza unificata, ritenendo vi fosse il rischio di una lesione delle competenze normative delle regioni. Come mi è già capitato di notare, il fatto singolare è che se questi ricorsi fossero accolti dalla Corte costituzionale, se essa ritenesse effettivamente viziati da illegittimità costituzionale questi regolamenti, le regioni non recupererebbero l'autonomia normativa, ma anzi la perderebbero. Restando infatti le medesime materie disciplinate da leggi dello Stato, una volta dichiarato illegittimo il regolamento, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale non vi è spazio per l'esercizio di potestà normativa regionale, mentre di fronte ad un regolamento governativo le regioni possono in qualunque momento sostituirlo o derogarlo con proprie leggi e, nell'ambito delle proprie competenze, anche con propri regolamenti. Regolamenti sui procedimenti ma anche sulla disciplina di attività, come nel caso della formazione professionale.

Penso e spero che la questione sia presto risolta dalla Corte costituzionale, che peraltro ha già una giurisprudenza interessante al riguardo, elaborata con riferimento alla legittimazione delle regioni a proporre in via di azione questione di illegittimità costituzionale o conflitti di attribuzioni; la Corte ha allora ritenuto che allorché l'autonomia regionale può essere difesa esercitando una funzione non vi sia titolo per ricorrere alla Corte costituzionale. Se cioè la regione può semplicemente far valere i propri diritti e la propria autonomia approvando una legge o un regolamento non vi è titolo per aprire un contenzioso essendo evidente in questi casi che il provvedimento statale vale fino a che la regione lo ha sostituito.

Per quel che riguarda i ruoli del personale la questione si pone per quello non dirigente (per i dirigenti c'è infatti il ruolo unico); è un principio legislativo già applicato per l'unificazione tra Tesoro e Bilancio che i ruoli del personale in base

alla riforma siano unici per ciascun ministero e quindi le operazioni compiute sono state volte a riunificare i diversi ruoli in cui era articolata ciascuna amministrazione per ragioni storiche.

Circa i bilanci l'operazione dovrebbe essere relativamente semplice, stante la legge n. 94. Devo però dire che il processo di implementazione della legge n. 94 presenta qualche problema. Non so se sia ancora attiva l'apposita Commissione consultiva per la legge n. 94, ma un paio di anni fa vi fu una delicata questione di competenze tra quella e la vostra Commissione. Credo tuttavia che sarebbe utile monitorare l'attuazione della riforma del bilancio perché il grado di riconoscimento dell'autonomia di *budget* delle amministrazioni non è a mio sommosso avviso così ampio come quello che gli estensori della legge n. 94 pensavano o come quello che si ricava dalle indicazioni di principio di quella legge. Proprio per questo, potrebbe presentarsi il problema posto dal presidente Cerulli Irelli, a meno che ciascuna struttura amministrativa di primo livello non abbia effettiva autonomia nella gestione delle proprie risorse. Dunque, dobbiamo continuare a fare ciò che stiamo già facendo, cioè riorganizzare i ministeri di modo che si presentino già in linea all'appuntamento dell'aggregazione. Il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, per esempio, è stato riorganizzato in un solo dipartimento, che dovrebbe avere piena autonomia e la completa gestione delle risorse, sia di personale, sia di bilancio. Così continuerà ad essere nel ministero unificato. Tuttavia, ciò si incrocia con un'operazione di riforma della struttura del bilancio che, a mio avviso, per certi versi è ancora a metà del guado.

Il senatore Gubert mi ha chiesto di esprimere un giudizio sull'operazione del federalismo amministrativo. Si tratta di intenderci. Sapevamo, fin dall'inizio, che non potevamo con questo sostituire la riforma federale dello Stato, che richiede di operare con strumenti di revisione costituzionale. Eravamo, ovviamente, nell'ambito della Costituzione vigente, e so

che nei convegni dei costituzionalisti si dice che siamo andati molto al di là. Credo che ciò non sia vero, perché è tipico di una buona parte della nostra cultura giuridica avere un atteggiamento di tipo conservatore, cioè pensare che tutte le innovazioni sono discutibili anche sotto il profilo della loro costituzionalità solo perché in passato le disposizioni costituzionali e legislative sono state sempre interpretate o attuate in un certo modo. Penso che non siamo andati oltre la Costituzione vigente e, del resto, di ciò ne abbiamo discusso a lungo esaminando propriamente questo aspetto.

Gli articoli 117 e 118 dell'attuale Costituzione attribuiscono competenze alle regioni ma specifiche disposizioni consentono che ulteriori competenze e poteri siano conferiti alle regioni e agli enti locali, salvo poi discutere sui termini « delega » e « attribuzioni ». Tuttavia, rischia di essere puramente formale la questione se l'assetto dei poteri e delle competenze sia compatibile e coerente con i vigenti principi costituzionali.

Nell'ambito della Costituzione vigente, l'operazione fatta è stata quella di adeguare la sua applicazione in maniera molto più coerente ai principi di sussidiarietà e di decentramento che è possibile leggere nell'articolo 5 della Costituzione attuale e nei suoi principi fondamentali. In alcuni settori, ciò ha comportato cambiamenti molto notevoli. Faccio un esempio: nel momento in cui abbiamo trasferito alle regioni Lombardia, Veneto e Puglia le competenze e i poteri del Governo sulle grandi fiere internazionali di Milano, Verona e Bari, lo abbiamo fatto senza dar loro una lira, né unità di personale; abbiamo invece trasferito competenze e poteri cospicui, come sanno bene i milanesi, i veronesi e i baresi, visto che vi sono state molte polemiche a questo riguardo. La fiera di Milano è sicuramente una delle sue più importanti strutture pubbliche.

In materia economica — lavoro, industria, attività minerarie, e così via — le competenze delle regioni a statuto ordinario e degli enti locali erano complessi-

vamente minori; con l'attuazione del decreto n. 112, quantitativamente la parte maggiore dei compiti e delle funzioni pubbliche è stata trasferita alle regioni e agli enti locali.

RENZO GUBERT. In questa operazione, che percentuale di personale e risorse è passata dal centro agli enti locali?

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. I dati li avete e possono essere variamente valutati. Non voglio rivangare questioni come quella del Corpo forestale dello Stato, ma è chiaro che nel valutare questi dati bisogna tener conto di ciò che il Parlamento ha deciso. Rispetto a certi ministeri, come quello dell'interno o della difesa, si deve considerare che i dipendenti del Ministero dell'industria, commercio e artigianato e del Ministero delle politiche agricole e forestali non sono più di diecimila, per cui, se fossero soppressi o tutte le loro competenze fossero trasferite, dal punto di vista della percentuale dei dipendenti si attuerebbe un piccolo trasferimento. Non è stato trasferito il personale della scuola: anzi, una decisione del Parlamento che non voglio commentare per rispetto ha deciso di trasferire allo Stato il personale ATA dipendente degli enti locali. È una decisione presa dal Parlamento, non dal Governo, che non l'ha in alcun modo sollecitata, tanto che poi si è trovato in condizioni di notevole imbarazzo quando si è trattato di gestire questa operazione.

Credo che non si possa ragionare nei termini di unità di personale, perché 23 mila unità, per esempio, rappresentano una quota relativamente piccola rispetto ai 260 mila ministeriali. A mio avviso, bisogna ragionare tenendo conto che il grosso delle competenze in materia di industria, attività economiche e lavoro è passato alle regioni e agli enti locali, e questo è un fatto clamorosamente nuovo. In altri settori sono passati, quantitativamente, compiti e funzioni minori ma perché i trasferimenti erano già avvenuti e si trattava di completare e rendere organico questo trasferimento. Faccio un

esempio a cui tengo molto, anche se constato che i comuni italiani procedono con lentezza nell'acquistare queste competenze: lo sportello unico, il quale significa che i comuni, singoli o associati, assorbono — perché così è scritto nel decreto n. 112 — competenze rilevanti di amministrazione dello Stato e di strutture regionali, perché tutte le competenze in materia di localizzazione, realizzazione, ampliamento, riconversione e messa in esercizio di impianti produttivi, quindi non solo industriali ma anche artigianali, commerciali e turistici, diventano di competenza comunale. Il decreto n. 112 è molto chiaro nel dire che le amministrazioni statali e regionali, che precedentemente avevano singoli, propri poteri autorizzatori, svolgono solo attività istruttorie per conto del comune quando quest'ultimo glielo chiede. Il decreto n. 447 aveva qualche incertezza sul punto, ma il Consiglio dei ministri lo ha corretto recentemente, per cui si è allineato alla disposizione del decreto n. 112. A fronte di questo, non passano personale, né risorse, perché si tratta di un potere fondamentale di governo del territorio e degli insediamenti sul territorio. Abbiamo chiarito che, naturalmente, il comune diventa anche titolare del potere di riscuotere tutti i diritti di istruttoria e di segreteria e che se si farà aiutare dai vigili del fuoco o dalle sovrintendenze, per esempio, passerà loro la quota che gli spetta, a condizione che stiano nei tempi previsti per l'attività istruttoria. Qui non passano risorse direttamente; le risorse si prelevano nel rapporto con i privati.

Sempre nel campo dell'attività economica, non abbiamo diviso la legge n. 488. Le organizzazioni imprenditoriali, compattamente, trovando in ciò il consenso delle regioni, hanno affermato che quella legge funzionava in modo automatico e che occorreva trovare un altro sistema. Il sistema individuato è tale per cui le regioni decidono i criteri di ripartizione, ma le stesse regioni hanno convenuto sul mantenimento del meccanismo automatico. La stessa cosa, a regime, varrà per il catasto, rispetto al quale i comuni pren-

dono le decisioni relative alle zone o ai valori da attribuire, mentre la rete ormai informatica continuerà ad operare e sarà l'agenzia del territorio a rappresentare i comuni.

Altro caso del genere è quello che riguarda i fondi per la garanzia alle esportazioni. Le regioni hanno convenuto sul fatto che dividere per 20 (o per 21 considerate Trento e Bolzano) i fondi per la garanzia alle esportazioni avrebbe comportato un forte indebolimento della funzione di garanzia stessa. Vi erano infatti anni nei quali tutto il fondo finiva ad imprese lombarde (tre di loro avevano investito in Iran o in Iraq dove c'era stata la guerra) ed anni nei quali andava a vantaggio di imprese calabresi o pugliesi. Il risultato era che in ciascuno di quegli anni non si sarebbe riusciti a fronteggiare i veri rischi all'esportazione. Non per caso valorizzo il fatto che Governo, regioni ed enti locali hanno sempre raggiunto l'intesa; ciò significa infatti che anche dove abbiamo deciso di non fare un'operazione di devoluzione è stato perché abbiamo convenuto insieme che fosse opportuno così. Approvata la riforma federale dello Stato vi saranno altre competenze amministrative, funzioni e risorse da trasferire? Sicuramente sì, ma sono anche convinto che abbiamo fatto gran parte del lavoro anche a quel fine, che dovrà essere completato. Anche allora si porrà il problema se vorremo dividere per 20 i fondi della Ossola o se non sia opportuno invece rafforzare il meccanismo di effettiva gestione tra le regioni lasciando un fondo unitario. Questa è la mia valutazione, naturalmente opinabile.

ALESSANDRO PAJNO, *Commissario straordinario del Governo*. Interverrò in modo particolare su tre diversi profili. Il primo attiene al merito delle risorse trattate; il secondo è relativo allo strumento che avevamo a disposizione, alla sua parziale inadeguatezza e quindi alla ricerca di altri strumenti in relazione al problema della gestione delle risorse da parte delle regioni; il terzo concernente il governo complessivo del sistema e il modo in cui esso abbia innovato in modo signifi-

cativo l'esperienza amministrativa del paese.

Sul primo versante va ricordato che vi sono settori nei quali il trasferimento è cospicuo, soprattutto in termini di risorse e di politiche affidate al sistema delle regioni, ma lo è meno in termini di personale. Mi riferisco per esempio all'ambiente, che ha visto un trasferimento cospicuo dal punto di vista finanziario ma non significativo sotto il profilo del personale perché il Ministero dell'ambiente agiva attraverso convenzioni con le regioni. Quando trasferiamo risorse e al tempo stesso aboliamo il piano triennale per l'ambiente cambia la dimensione strategica e politico-istituzionale della questione ambientale; le regioni diventano titolari di un potere di programmazione in proprio e quello che cambia è il potere di indirizzo: lo spazio del Ministero dell'ambiente, come è giusto che sia in uno Stato strutturato su più livelli di governo, è quello dei grandi obiettivi posti dai trattati internazionali, dalla Conferenza di Kyoto o quant'altro.

Sotto questo profilo, capisco che il riferimento alla protezione civile possa lasciare perplessi, ma occorre tenere presente che nel nostro ordinamento quello rimane un sistema cui partecipa l'istanza nazionale, quella regionale, quella provinciale e quella locale; all'interno di questo sistema quelle risorse trasferiscono alcune modeste entità finanziarie per consentire ai comuni di realizzare alcune iniziative in modo più efficace di quanto non sia avvenuto finora.

Il ministro ha ricordato l'esempio del catasto. La devoluzione in questo campo è molto significativa ma i comuni hanno scelto — a mio avviso correttamente — di far camminare questo processo accanto a quello di messa a regime dell'agenzia del territorio, in modo da non duplicare le attività ma di coordinarle. Anche in questo caso si tratta di una scelta strategica fatta da tutti ma avanzata dall'ANCI.

Altro esempio di settore che può essere significativo è quello del demanio idrico, che passa tutto alle regioni. Insieme ad esso vengono trasferiti anche canoni e risorse che venivano riscossi con un incremento dei

bilanci regionali. Con la legge finanziaria correggeremo, su richiesta delle regioni, la norma relativa al vincolo di destinazione di queste spese nell'ambito dei bilanci regionali.

In materia di opere pubbliche avete esaminato nei giorni scorsi i complicati provvedimenti riguardanti la viabilità e il sistema delle competenze in materia di opere pubbliche. Tutti sappiamo che la materia urbanistica in genere secondo la nostra Costituzione è affidata alle regioni ma che una serie di competenze assai significative erano rimaste allo Stato. Avvengono ora passaggi in termini finanziari estremamente cospicui. Saprete sicuramente che una delle questioni ancora in discussione in sede di finanziaria è quella del rapporto tra il finanziamento regionale e il finanziamento dei nuovi interventi dell'ANAS.

Quindi, nella finanziaria vi è un'indicazione della complessità di questo tipo di sistema. Dobbiamo ricordare, tra l'altro, che i trasferimenti a regime incrementeranno stabilmente la quota dei bilanci regionali, per cui entreranno nella quota che determinerà la partecipazione della regione alla titolarità del credito di imposta con il federalismo fiscale. Si è fatta, dunque, un'operazione che non ha effetti soltanto nell'esercizio immediato ma che in qualche modo entra nel regime futuro del finanziamento del sistema regionale.

La seconda questione è data, come dicevo poco fa, dalla limitatezza del mezzo. Con i DPCM potevamo trasferire le risorse impiegate, salvo determinarle in modo più o meno esatto e corretto per l'esercizio delle funzioni oggetto del trasferimento. Ma è chiaro che i DPCM non potevano essere né uno strumento per la riorganizzazione di funzioni esercitate in modo approssimativo, né uno strumento per risolvere il problema, a mio avviso esistente ma diverso, posto dalla messa in comune delle funzioni di cui le regioni erano già titolari e di quelle nuove da assegnare. In sostanza, non potevamo caricare su tutti i DPCM il problema di un ripensamento del finanziamento complessivo della spesa regionale per una platea di funzioni che diventava più

allargata. Da questo punto di vista, gli strumenti di intervento sono stati due: uno è quello del federalismo fiscale, con il decreto legislativo n. 56 del 2000; l'altro è la stessa legge finanziaria, perché il Governo ha convenuto con il sistema delle autonomie circa l'obiettivo di migliorare la qualità di alcuni servizi che si erano evidenziati in occasione del trasferimento delle risorse ma che non potevano trovare capienza all'interno.

Credo, quindi, che per apprezzare la qualità complessiva di questa operazione vada fatta una lettura composta del sistema della finanziaria, con la quale, non a caso, anche il sistema regionale e locale ha partecipato attraverso le sue osservazioni e le sue indicazioni.

Avendo quest'anno partecipato in modo permanente e stabile, in relazione al mio incarico di commissario straordinario, alla Conferenza unificata Stato-regioni-Stato-città, credo, in un momento in cui si va verso l'approvazione di forme che in qualche modo cambiano la Costituzione in senso federale, che sia necessario darsi carico anche del ruolo svolto da questo organismo durante tutto l'anno in corso. Ciò è certamente vero per la parte di attuazione del federalismo amministrativo, ma è anche vero, per moltissime altre cose, che da quando esiste la Conferenza unificata ha funzionato uno strumento per l'adozione di decisioni condivise dal sistema nazionale, regionale e locale su materie importanti, dall'attuazione del decreto n. 112 ai pareri sulla legge finanziaria e sulla legge di recepimento delle direttive comunitarie. Ciò ha realizzato non un cambiamento della forma di Governo, sostanzialmente affidata al dato costituzionale, ma un cambiamento delle forme del Governo. Credo che il ministro Bassanini questo lo possa confermare. Nella Conferenza unificata, spesso il problema delle amministrazioni centrali è di sentirsi in una situazione in cui è cambiato il loro ruolo, per cui la quantità e qualità di ascolto dal punto di vista parziale di un'amministrazione centrale è assai minore. Ecco perché diventa decisivo anche il ruolo di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei ministri.

Nel valutare il federalismo amministrativo, credo che dovremmo considerare il suo modo di funzionare, che è stato quello della decisione concordata e presa in comune, con assunzione triplice di responsabilità da parte di Stato, regioni ed enti locali, ovviamente ciascuno per la sua parte. A mio avviso, ciò costituisce un cambiamento importante, perché accelera e rende non solo possibile ma indispensabile il cambiamento costituzionale. La verità è che il Governo nazionale, regionale e locale hanno svolto un ruolo che, normalmente, viene esercitato da organi diversi, quali una camera delle regioni o quant'altro. È questa, a mio avviso, la storia del federalismo amministrativo, per cui, se la si valuta in questo quadro, credo che questa esperienza abbia reso non più reversibile la scelta verso il federalismo costituzionale. Per l'altra parte, invece, resta il modello costituzionale che era già presente nella Costituzione del 1948 e che fino adesso era stato non pienamente attuato.

**PRESIDENTE.** Gradirei che il Governo ci facesse avere delle indicazioni, perché vorrei mettere a fuoco le problematiche specifiche dei ministeri oggetto di accorpamento, cioè economia e finanze, attività produttive, ambiente e tutela del territorio, infrastrutture e trasporti, politiche sociali e istruzione, nonché uffici territoriali del Governo. Vorremmo che ci fossero indicati i referenti, i responsabili dei gruppi di studio, in modo da conoscere lo stato del lavoro.

Ringraziando nuovamente il ministro Bassanini e il commissario Pajno per la loro disponibilità, dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 15.45.**

---

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa  
il 6 dicembre 2000.*