

**La seduta comincia alle 14.**

*(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 commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo, Alessandro Pajno, in ordine al processo di trasferimento dei beni e delle risorse dallo Stato alle regioni di cui all'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo, Alessandro Pajno, in ordine al processo di trasferimento dei beni e delle risorse dallo Stato alle regioni di cui all'articolo 7 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

È adesso alla nostra attenzione la questione dei riparti tra regioni ed enti locali. Secondo i nostri calcoli, inseriti nella bozza di relazione che è in distribuzione, risultano trasferiti a regime poco più di 10 mila miliardi e *una tantum*, con riferimento a edilizia residenziale pubblica, interventi per il mezzogiorno e opere pubbliche e viabilità, circa 13 mila miliardi (questa distinzione non è chiarissima, nel senso che per quanto riguarda l'*una tantum*, una volta esaurito un pro-

gramma si darà luogo ad un altro programma, c'è però una differenza formale relativamente all'incidenza sul federalismo fiscale). Ci troviamo quindi di fronte ad un trasferimento che, pur se secondo le nostre aspettative avrebbe potuto essere più ampio in termini di soldi e di personale, rimane comunque consistente anche in prospettiva, nel senso che le regioni, anche in virtù delle clausole generali inserite nel 112, hanno la potenzialità di acquisire nuove funzioni dalle quali è possibile, anzi auspicabile, che deriveranno nuove risorse anche in considerazione dell'applicazione del federalismo fiscale.

Per questa parte riteniamo di aver adempiuto al nostro mandato e credo di poter registrare una certa soddisfazione soprattutto nei confronti dell'opera del commissario Pajno, che ha sovvertito un orientamento del passato che sembrava poco soddisfacente e che noi sottolineammo con qualche timore. Resta adesso la preoccupazione, che più volte abbiamo espresso e che ha trovato accoglimento nella finanziaria, per quanto riguarda il trasferimento del personale, che è sempre difficile. Cedo la parola al commissario Pajno per fare il punto della situazione.

RENZO GUBERT. Signor presidente, se possibile vorrei sapere quanto del personale trasferito era già collocato presso le amministrazioni periferiche e quanto invece sia stato trasferito dagli apparati centrali dei ministeri.

ALESSANDRO PAJNO, *Commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo*. La maggior parte del personale proviene dalle amministrazioni periferiche, ci sono poi

circa 500 unità di personale delle amministrazioni centrali ed il personale ANAS; d'altra parte, credo che il senso del trasferimento delle funzioni non sia solo nel passaggio dal centro alla periferia, ma anche nella riduzione dell'amministrazione periferica statale a favore di quella regionale e locale. L'amministrazione statale ha un duplice assetto organizzativo: è presente al centro ed è presente nelle strutture periferiche con proprio personale; se le funzioni esercitate in periferia dalle amministrazioni statali periferiche passano sostanzialmente a regioni ed enti locali, quel personale deve essere trasferito perché il personale segue le funzioni. D'altra parte, buona parte delle funzioni trasferite con il 112 erano esercitate sul territorio da amministrazioni statali periferiche, mentre sono ridotte le funzioni statali che dal centro passano alla periferia poiché le amministrazioni centrali svolgevano soprattutto funzioni generali di indirizzo e di coordinamento e meno funzioni di gestione. Questa vicenda, quindi, mi pare coerente con la scelta compiuta dal legislatore delegato con il 112.

Per quanto riguarda l'impostazione complessiva dei provvedimenti al nostro esame, come il presidente diceva poco fa, essi concludono l'operazione della messa a regime della strumentazione prevista dal 112, con la sola eccezione delle regioni a statuto speciale — di cui si è discusso altre volte — e di due materie. La materia dell'agricoltura e del Corpo forestale dello Stato è ancora oggetto di dibattito e il relativo decreto non è stato ancora emanato; non si tratta di un provvedimento previsto dal 112 ma dal decreto legislativo n. 143...

**PRESIDENTE.** In quel decreto, al di là della questione dei forestali di cui abbiamo parlato anche troppo, mi pare fossero in ballo ulteriori 500 miliardi di risorse da trasferire all'agricoltura; se è così, inviterò il Governo a provvedere comunque a questo trasferimento.

**ALESSANDRO PAJNO, Commissario straordinario del Governo per il comple-**

**tamento del federalismo amministrativo.** Lo verificheremo, ma è probabile che questi 500 miliardi siano stati già oggetto di trasferimento con uno strumento diverso.

L'altra materia che segue un percorso diverso è quella del catasto. Ricorderete infatti che si è scelto di associare il processo di trasferimento con il processo di messa a regime dell'Agenzia per il catasto — prevista dal decreto legislativo n. 300 — che deve svolgere compiti propri dello Stato in materia catastale e, su convenzione, compiti degli enti locali. Si tratta di capire quali e quanti compiti saranno convenzionati e quanti saranno svolti direttamente dagli enti locali; i due processi vanno visti in un contesto unitario e l'ANCI — presente anche nel consiglio di amministrazione dell'Agenzia — ha chiesto fin dall'inizio di abbinare le due procedure. Noi abbiamo provveduto ad individuare la quantità di personale necessario ed abbiamo provveduto al riparto su base regionale, al trasferimento effettivo si darà luogo quando sarà chiaro quali funzioni i comuni svolgeranno direttamente e quali invece svolgeranno tramite convenzione con l'Agenzia.

**RENZO GUBERT.** So che i miei « amici » della Volkspartei stanno lavorando per portare la delega del catasto alle due province autonome di Trento e Bolzano, trascinando così anche le competenze del tavolo che sono assolutamente regionali. Vorrei sapere se il Governo abbia già preso decisioni al riguardo o se la questione sia ancora aperta.

**ALESSANDRO PAJNO, Commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo.** Su questo non so rispondere.

La differenza tra questi provvedimenti e quelli che avete fin qui esaminato è che sono su base regionale e sono sostanzialmente divisi in tre parti. Si trattava infatti di attribuire a ciascun territorio regionale le risorse relative sia alle funzioni esercitate direttamente dall'ente regione sia alle funzioni esercitate mediante delega a

province, comuni ed enti locali, sia le funzioni esercitate direttamente dallo Stato e attribuite ai comuni. Poiché l'articolo 7 del decreto legislativo n. 112 recava come criterio fondamentale quello della contestualità di questo trasferimento — contestualità che era stata oggetto anche del primo accordo metodologico concluso con ANCI, UPI e Conferenza dei presidenti delle regioni — abbiamo dovuto scegliere questo ambito regionale, che serve anche a dare con chiarezza la misura della quantità e della qualità dei trasferimenti interni di risorse umane e finanziarie regione per regione.

I provvedimenti contengono quindi un trasferimento di risorse riguardanti le funzioni direttamente esercitate, un trasferimento di risorse riguardanti le funzioni esercitate per delega dalle regioni (che abbiamo trasferito direttamente agli enti delegati, nella maggior parte dei casi le province), un trasferimento ai comuni per le funzioni direttamente attribuite. Questi trasferimenti sono stati fatti sulla base delle leggi regionali ove esistevano, cioè in tutti i casi tranne tre poiché, come ricorderete, le leggi di attuazione della Bassanini erano state adottate da gran parte delle regioni ad eccezione di Veneto, Puglia, Campania e in parte Piemonte. Dove non c'era lo strumento della legge regionale abbiamo tenuto conto del riparto di competenze operato dal decreto legislativo sostitutivo emanato dal Governo; abbiamo chiesto però a tutte le regioni che venissero ricercate sempre forme di accordo in sede locale tra regioni e sistema delle autonomie e tutti i provvedimenti sono stati adottati in base agli accordi intervenuti all'interno delle regioni — alcuni dei quali conclusi direttamente in conferenza unificata — e non sulla base della semplice proposta del Governo. È questo un risultato che mi sembra opportuno sottolineare ed a cui tengo particolarmente, perché siamo riusciti a concludere l'operazione non solo nei termini che ci eravamo dati ma anche con il consenso di tutte le regioni. Il sistema regionale, in rapporto col sistema delle autonomie e con il Governo centrale,

ha lavorato al di là dei diversi governi e questo mi sembra un dato non privo di significato.

Sul piano tecnico vi ricordo che la tabella A, nelle prime tre colonne, evidenzia i trasferimenti diretti e le risorse finanziarie spettanti alle regioni ed ai comuni individuate e ripartite da precedenti DPCM; la tabella B riguarda i trasferimenti indiretti operati in base a leggi regionali o a decreti sostitutivi; vi sono poi i totali. Restano fuori da questa operazione le regioni a statuto speciale, per le quali c'è la norma, che tutti conoscete, secondo la quale i trasferimenti vanno fatti in base alle modalità previste dai rispettivi statuti, il che comporta una previa opera di ricognizione della quantità e qualità delle funzioni esercitate dalle singole regioni e province autonome in base agli statuti e attraverso le norme di attuazione. Da parte nostra abbiamo svolto una funzione di stimolo nei confronti del dipartimento che ha la responsabilità istituzionale di questa materia, il dipartimento per gli affari regionali, che in questi ultimi tempi ha attivato una serie di gruppi per effettuare queste valutazioni; sembrerebbe che questi esami siano in corso di ultimazione con riferimento ad alcune regioni, per esempio Sardegna e Sicilia. La situazione di Trento e Bolzano è sembrata chiara fin dall'inizio, nel senso che praticamente tutte le competenze erano già state attribuite. Una volta ultimata questa verifica si dovrà utilizzare lo strumento. La regione Sardegna, per esempio, ha già previsto una norma statutaria che in sostanza estende il meccanismo del DPCM anche al trasferimento alla regione a statuto speciale; l'ultima volta che ne ho avuto notizia, il provvedimento era all'esame del consiglio regionale della Sardegna, che deve esprimere un parere su di esso.

Con queste operazioni si conclude l'attività relativa al 112, ma ovviamente non si chiudono i problemi legati alla sua concreta attuazione; noi continuiamo a seguire questo tipo di attività e cerchiamo di costituire un punto di riferimento per l'interlocuzione tra sistema delle auto-

mie e amministrazioni statali, curando atti e provvedimenti che possano rendere questo nuovo esercizio il meno traumatico possibile. Mi riferisco, per esempio, al fatto che in una delle ultime conferenze unificate è stata approvata una convenzione quadro con INPS, prefetture e regioni con riferimento alle questioni riguardanti gli invalidi civili, in modo da evitare soluzioni di continuità nell'erogazione del servizio. La nostra intenzione è quella di continuare, nel limite del possibile, a favorire queste forme collaborative ed anche a risolvere qualche problema che dovesse presentarsi nell'esercizio concreto delle funzioni.

**PRESIDENTE.** Le regioni a statuto speciale sono sempre state un punto dolente. I 10 mila miliardi di cui parliamo comprendono i fondi destinati alle regioni speciali che, come i colleghi ricorderanno, sono contemplati nei provvedimenti come posta che sarà poi assegnata sulla base delle commissioni paritetiche?

**ALESSANDRO PAJNO, Commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo.** No, sono individuati contabilmente ma non ci sono perché non c'è trasferimento.

**PRESIDENTE.** Il decreto riguardante la polizia amministrativa, che dobbiamo ancora esaminare, si riferisce solo agli enti locali e non anche alle regioni, però all'articolo 4 della bozza governativa è scritto che ai fini dell'esercizio da parte delle regioni a statuto speciale e delle province autonome delle funzioni e dei compiti di cui all'articolo 1, le risorse individuate sono trasferite contestualmente al conferimento delle funzioni stesse, ai sensi dell'articolo 10 del 112, e nei limiti e con le modalità previste dai rispettivi statuti. Sarei portato ad interpretarla nel senso che, per le regioni a statuto speciale, saranno le regioni a provvedere al trasferimento agli enti locali, invece l'onorevole Di Bisceglie ritiene che anche in questa materia il trasferimento debba avvenire direttamente agli enti locali.

**RENZO GUBERT.** Non conosco la situazione delle altre regioni a statuto speciale, ma per quanto riguarda quella che conosco, non c'è dubbio che sia questa la procedura corretta: lo Stato non può interferire in questa materia escludendo la regione.

È stato detto, inoltre, che sono state riservate per memoria unità di personale e risorse finanziarie e che si farà poi la ricognizione di ciò che già c'è e di ciò che potrebbe essere trasferito; questo vuol dire che potrebbe esserci una discrepanza tra quanto è indicato adesso nelle tabelle e quanto verrà poi effettivamente trasferito con le norme di attuazione. Se è così, l'eventuale risparmio o aggravio di risorse e di personale come verrà attribuito? Se ci sarà un risparmio, verrà attribuito alle altre regioni ordinarie o tornerà allo Stato? Se ci sarà un aggravio, lo Stato sottrarrà alle altre regioni quanto ha già dato o si accollerà la differenza?

Vorrei poi sottolineare che il commissario Pajno ha sempre parlato di ANCI: sono un difensore del pluralismo associativo e ricordo che in Italia esiste anche l'UNCCEM, cui erano prima associati la maggior parte dei comuni del Trentino.

**ALESSANDRO PAJNO, Commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo.** Vorrei tranquillizzare il senatore Gubert ricordando che anche l'UNCCEM siede al tavolo della conferenza unificata ed è quindi parte degli accordi che sono stati raggiunti.

Per quanto riguarda le regioni a statuto speciale, la clausola che è stata inserita in questi decreti ha carattere generale poiché riguarda tutti gli enti locali. Nelle singole regioni, però, il rapporto con gli enti locali è diverso: la regione Sicilia ha potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali; Friuli e Trentino hanno potestà legislativa concorrente; Sardegna e Valle d'Aosta non hanno attribuzioni in materia di enti locali. Non siamo di fronte ad una situazione uniforme, quindi abbiamo preferito introdurre questa clausola in modo

da poter poi verificare qual è la situazione regione per regione. Dove la potestà ordinamentale delle regioni è completa, il passaggio non potrà che avvenire secondo le forme previste dallo statuto e dalle leggi regionali; dove invece esiste una capacità dello Stato di interloquire direttamente con gli enti locali, non si può escludere la possibilità di un passaggio. È quindi una questione che verrà risolta al momento della definizione della situazione delle singole regioni a statuto speciale.

Ricordo inoltre che siamo comunque tenuti a rispettare il criterio della contestualità, dobbiamo quindi fare in modo che anche per le regioni questo criterio sia seguito nei limiti del possibile; laddove si deve passare attraverso l'ordinamento regionale, la contestualità non si realizzerà per un problema di carattere ordinamentale e giuridico, ma laddove questo non è previsto dobbiamo assicurare contestualmente a regioni ed enti locali il trasferimento. Da questo punto di vista, non mi pare che tale clausola ponga problemi per i trasferimenti che dovessero essere fatti direttamente, anzi, rinviando agli ordinamenti di ciascuna regione, lascia maggiormente liberi.

**PRESIDENTE.** Per quanto riguarda la polizia amministrativa, una materia di competenza locale e non regionale, l'articolo 4 parla di esercizio da parte delle regioni e delle province autonome; per questo io e il collega Gubert riteniamo che la norma vada intesa nel senso che saranno le regioni ad attribuire al loro interno le funzioni a questo o quel livello di Governo.

**ALESSANDRO PAJNO**, *Commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo.* Se ne hanno il potere.

Per chiarire meglio questo punto, forse la Commissione potrebbe suggerire una correzione del testo, nel senso di far riferimento al concetto di esercizio da parte dei comuni delle regioni a statuto speciale e delle province autonome; trattandosi infatti di funzioni comunali, la

regione viene in considerazione non tanto come soggetto destinatario del trasferimento diretto, quanto come ordinamento all'interno del quale si iscrivono i singoli comuni.

**ETTORE ROTELLI.** La formulazione non lasciava capire che si supposeva una diversità di ordinamento fra le varie regioni speciali: è sufficiente chiarirlo.

**ALESSANDRO PAJNO**, *Commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo.* La seconda questione sollevata dal senatore Gubert pone un problema delicato che non riguarda solo il trasferimento delle risorse, ma anche il finanziamento delle singole autonomie, perché si intreccia direttamente con la titolarità del credito di imposta da parte di ciascuna regione. Ci sono regioni come la Sicilia, titolare dei dieci decimi dell'imposta, o il Friuli, titolare dei nove decimi dell'imposta. Dove l'esercizio delle funzioni è già nell'ambito delle regioni, è probabile che da parte del Tesoro, che siede in commissione paritetica, si dica che il finanziamento è stato già dato; noi abbiamo ragionato in modo empirico. Dove abbiamo trovato in punto di fatto situazioni in cui c'erano erogazioni a favore di regioni a statuto ordinario (cito l'esempio di incentivi alle imprese nel territorio delle regioni a statuto speciale), anche se non si poteva passare al trasferimento proprio della risorsa per i noti problemi, c'era però un segnale abbastanza significativo della presenza dell'attività statale al di fuori del finanziamento alla regione. Si è allora congelata la situazione in modo da creare un vincolo che presuppone il successivo trasferimento, con l'argomento non privo di rilievo che, se ci sono soldi che dallo Stato sono destinati ad una regione per una determinata finalità, questo è un segno abbastanza significativo dell'esercizio della funzione da parte dello Stato.

L'operazione andrà verificata all'interno del sistema delle autonomie, ma la mia personale opinione è che, in presenza di fondi materialmente erogati dallo Stato

nei confronti delle regioni, si dovrebbe comunque dare luogo al trasferimento, perché questo è il segno di una funzione finanziata non dalla regione ma con altro tipo di intervento. Questo è il ragionamento che in concreto il nostro ufficio sta facendo nel momento in cui dà una mano al dipartimento delle regioni che poi dovrà fornire questo materiale per le commissioni paritetiche; i calcoli li ha comunque fatti la Ragioneria generale dello stato.

**ETTORE ROTELLI.** Le chiedo se lei abbia avuto l'impressione che le regioni non si siano battute particolarmente per ottenere la maggiore quantità di personale possibile.

**ALESSANDRO PAJNO, Commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo.** Credo che ci si possa esprimere in termini diversi: in linea di principio e salvo alcune eccezioni le regioni, avendo già strutture amministrative, preferiscono risorse finanziarie a risorse umane. Dobbiamo anche considerare che questo trasferimento di personale può finire per costare al sistema delle regioni non adesso ma dopo; una volta che personale statale viene immesso nel circuito dei dipendenti regionali, a questo si applica il contratto dei dipendenti degli enti locali che, com'è noto, prevede forme incentivanti a carico del bilancio delle regioni. Lo Stato, comunque, non condivide un modo di attuare l'operazione che non preveda anche il trasferimento del personale. Si potrebbe sinteticamente dire che le regioni volevano il personale, ma non si sono stracciate le vesti se questo non è arrivato.

**RENZO GUBERT.** Ho presentato un'interrogazione — sollecitando più volte una risposta, che però non ho avuto — sul problema dei trasferimenti del personale ANAS, operato in Trentino Alto Adige con un provvedimento che ha vincolato al-

l'equivalenza dei trasferimenti economici per il personale che dall'ANAS passava alla provincia. Questa equivalenza invece non è stata rispettata dalla provincia autonoma di Trento che, prevedendo per il proprio personale stipendi più bassi, ha ridotto lo stipendio del personale proveniente dall'ANAS di circa 6-7 milioni annui. In tal modo il personale ANAS trasferito attraverso questo provvedimento ha un trattamento equivalente a quello goduto in precedenza, quello trasferito alla provincia di Trento ha un trattamento più basso, quello trasferito alla provincia di Bolzano ha un trattamento in linea con quello nazionale.

Approfitto della situazione per chiedere al Governo una risposta su questo, poiché mi pare che la provincia di Trento non abbia ottemperato ad un dovere derivante dalle norme contenute nella delega.

**ALESSANDRO PAJNO, Commissario straordinario del Governo per il completamento del federalismo amministrativo.** Io posso fornire chiarimenti solo per i trasferimenti effettuati con DPCM, per i quali la legge era molto chiara; è evidente che per i trasferimenti alle province autonome le commissioni paritetiche possono aver introdotto soluzioni differenti. Credo comunque che il Governo risponderà alle interrogazioni, come suo dovere.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il commissario Pajno e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 14.50.**

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa  
il 19 gennaio 2001.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO