

La seduta comincia alle 13.55.

(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.

In particolare, lo scopo dell'odierna audizione è che il ministro Bassanini, che ringrazio per aver accolto il nostro invito, ci chiarisca, come ha già fatto ieri in sede di Commissione affari costituzionali alla Camera — quindi gli chiedo scusa per la ripetizione alla quale lo costringiamo — lo stato di attuazione del capo II della legge e segnatamente del decreto legislativo n. 300 del 1999, concernente la riorganizzazione del Governo, facendo seguito all'incontro che il ministro ebbe con noi il 15 novembre scorso.

Colgo l'occasione per osservare che sia da alcuni articoli di stampa sia da dichiarazioni rese proprio ieri alla Camera da autorevoli colleghi dell'opposizione si evince che non sono stati compresi alcuni

passaggi della nostra relazione. Ringrazio per il fatto che tale relazione sia stata presa in grande considerazione, ma, in realtà, sulla questione dell'organizzazione del Governo noi ci siamo limitati a riportare quanto detto in questa sede con il ministro, cioè ad indicare il punto di elaborazione dei regolamenti di organizzazione quale era allora (oggi è già più avanzato), ed a constatare che si dovesse provvedere all'unificazione dei ruoli e dei bilanci dei ministeri. Ora il ministro chiarirà questo aspetto, ma dall'esperienza dei passati accorpamenti ministeriali — alcuni dei quali, come quello dei Ministeri del bilancio e del tesoro, attuati in questa legislatura — si desume che tali adempimenti vengono effettuati una volta accorpate le strutture ministeriali, sotto la responsabilità del ministro che diventa titolare della struttura nel suo complesso.

Precisato questo a fini di chiarimento, lascio la parola al ministro, che ringrazio nuovamente.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Innanzitutto approfitto di questa occasione, anche se siamo tra pochi, pochissimi addetti ai lavori — in questi casi ci guadagna la qualità — per sottolineare che questo passaggio è importante dal punto di vista della riforma nel suo insieme, e qui ne siamo ben consapevoli. Tutti, infatti, siamo stati consapevoli del fatto che le precedenti operazioni di regionalizzazione, o di trasferimento di competenze e poteri alla regioni ed alle autonomie locali, hanno avuto un punto critico nel mantenimento dell'organizzazione del Governo e dell'amministrazione centrale identica a se stessa, il che ha comportato che una serie di amministrazioni che avrebbero dovuto perdere o, anche, avevano perduto com-

petenze e poteri, ridotte ad una dimensione critica insufficiente, erano fortemente soggette alla pulsione di recuperare, di riportare al centro poteri e competenze tali da giustificare la loro esistenza, nonché le loro dimensioni organizzative.

RENZO GUBERT. Per una nota legge sociologica.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Sì, per una nota legge sociologica. Di qui, fin dalla presentazione di quella che poi è diventata la legge n. 59, la necessità di tenere assieme il tutto, non per un malinteso senso di organicità ma perché in queste cose c'è una naturale connessione, altrimenti le operazioni che si fanno rischiano poi di essere vanificate nella loro attuazione. Non a caso il capo II si apre sottolineando che la riorganizzazione del Governo e delle amministrazioni centrali è anzitutto in connessione con l'operazione di decentramento e di conferimento di compiti, oltre a perseguire obiettivi di razionalizzazione, di maggiore efficienza, di semplificazione delle strutture e di eliminazione delle duplicazioni.

Dico questo perché vedo avanzare da varie parti, come era prevedibile, la tendenza a rimettere in discussione, formalmente solo nei tempi, l'operazione di riorganizzazione del Governo che si è decisa. Formalmente solo nei tempi nel senso che si tende da parte di tutti innanzi tutto a fare un grande omaggio all'importanza di questa riforma, che allinea il formato del Governo italiano a quello dei maggiori paesi europei e non solo, dal momento che è della settimana scorsa la notizia che il governo giapponese ha deciso di ridurre da 23 a 13 il numero dei suoi ministeri; anche in Giappone ci sarà, poi, qualche ministro senza portafoglio, e si arriverà così allo stesso formato del Governo italiano. Nel *range* tra 15 e 20 tra ministri con e senza portafoglio stanno attualmente il governo inglese, quello francese, quello tedesco e quello spagnolo ed è la stessa dimensione

che assumerà il Governo italiano con un Presidente del Consiglio, uno o due Vicepresidenti, 12 ministri con portafoglio e qualche ministro senza portafoglio: è ormai una costante che riguarda i maggiori paesi europei e, dalla scorsa settimana, anche il governo giapponese, che ha riportato l'ex Primo ministro Hashimoto nelle funzioni di ministro per la riforma amministrativa per realizzare questa riorganizzazione del governo.

Come dicevo, dunque, c'è sempre un omaggio alla riforma, la sottolineatura che è stata una riforma *bipartisan*, cosa che, come sapete, anche il ministro della funzione pubblica usa come *leit motiv* anche a fini difensivi (tra noi possiamo dirlo); dopo di che, però, avanzano da varie parti proposte di rinvio della sua attuazione, adducendo i ritardi che renderebbero impossibile la sua attuazione dall'inizio della prossima legislatura.

Vorrei, allora, essere estremamente chiaro, come lo sono stato ieri in altra sede, anche perché in questi casi il rinvio dell'applicazione di una riforma è l'inizio dello svuotamento della riforma stessa. Noi avevamo previsto nella legge n. 59, con una opportuna disposizione, che la riorganizzazione e, in particolare, il riaccorpamento e la diminuzione dei ministeri avrebbero potuto scattare dalla successiva legislatura proprio per evitare che la forte resistenza non degli apparati burocratici (perché questa c'è comunque, è all'opera da mesi e ancora ci sarà) ma degli esponenti del ceto politico che stanno sulle poltrone ministeriali a perderle finisse o per bloccare la riforma o per configurarla in modo da farne non la più razionale ed efficiente, ma la più adatta a diminuire il suo impatto sugli incarichi in essere. Prevedendo quella clausola, che, per la verità, era facoltativa ma che poi abbiamo dovuto utilizzare, perché era evidente che era meglio così, si cercava di evitare l'effetto che ho detto: nessuno ancora sa chi farà parte del Governo nella prossima legislatura, forse è nelle teste dei due candidati *premier* ma per il momento solo lì, quindi, per così dire, non si pregiudica la posizione di nessuno. Evi-

dentemente, avvicinandosi la data delle elezioni le preoccupazioni e le pressioni sono forti ed ho visto crescere la tendenza a chiedere un rinvio.

Ma il rinvio, ad avviso del Governo, non è motivato ed io ieri ho dovuto con fermezza respingere l'opinione che la presentazione del piccolo disegno di legge sui viceministri avesse questo significato. Voglio dire a questa Commissione, che è fatta non solo da esperti e addetti ai lavori, ma da persone che fin dall'inizio hanno seguito e contribuito alla elaborazione della riforma, che tutte le esperienze di riunificazione di ministeri che abbiamo davanti, sia italiane sia straniere, vedono una serie di operazioni che vengono fatte dopo che l'unificazione è giuridicamente avvenuta. Gli ultimi casi verificatisi in Italia sono stati quelli della unificazione in un unico ministero di quelli dei Trasporti e della Marina mercantile e quello della unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio. Si è decisa l'unificazione; l'unificazione è scattata; è stato nominato un unico ministro e questi ha provveduto all'unificazione dei bilanci e dei ruoli del personale. Sottolineo questi due punti perché sono stati i primi ad essere usati, probabilmente equivocando un'espressione della relazione di questa Commissione: unificare i bilanci prima dell'unificazione dei ministeri comporta qualche problema, perché fino al momento in cui scatta l'unificazione sono, ovviamente, due i ministeri. Non poteva farlo il Parlamento con il bilancio 2001 perché fino alla data del giorno di inizio della nuova legislatura, che ancora non sappiamo esattamente quale sarà, sono due i ministeri e quindi, in base alla legge, devono essere due gli stati di previsione.

Come è avvenuto negli altri casi, dal momento in cui l'unificazione scatta e sotto la responsabilità del ministro che governa la struttura ormai unificata, i bilanci vengono in una prima fase gestiti dalla stessa autorità politica; essi sono, poi, divisi in unità previsionali di base, ciascuna delle quali fa capo ad un ufficio o struttura dell'amministrazione, i quali

continueranno a gestire le loro unità previsionali di base, perché non è che queste scompaiano.

Uno dei compiti del nuovo responsabile politico è quello di proporre — cosa che avverrà immediatamente nelle settimane successive — per l'assestamento del bilancio le prime operazioni di riassetto conseguenti all'unificazione. Faccio un esempio: quando due ministeri si riunificano in uno, come, ad esempio, nel caso di Istruzione e Università e ricerca scientifica, non avremo più due gabinetti, due uffici legislativi, due portavoce del ministro, perché avremo un ministro solo e questo, naturalmente, comporterà che nell'assestamento emergeranno la cancellazione di alcuni capitoli e dei risparmi, che il Governo (che proporrà l'assestamento) e il Parlamento (che dovrà approvarlo) decideranno come utilizzare, se per ridurre il disavanzo pubblico, per aumentare la spesa in altre direzioni e così via

Fare questa operazione prima è anche tecnicamente impossibile; può essere pensata o preparata prima, ma certamente non può essere fatta preventivamente.

Quanto ai ruoli, ricordo che fino a qualche tempo fa i ministeri erano spesso organizzati sulla base di ruoli diversi; ad esempio, fino a qualche tempo fa il Ministero del tesoro aveva il proprio personale organizzato in quattro diversi ruoli, non in un ruolo unico del personale del Tesoro. L'organizzazione funzionava ugualmente, anche se la scelta da noi compiuta che a mio avviso garantisce maggiore razionalità ed omogeneità è quella per la quale ormai ogni ministero ha un ruolo; tuttavia, non è tecnicamente impossibile — lo si è fatto per molti decenni — governare un'amministrazione il cui personale è diviso in più ruoli.

È evidente che, con l'unificazione dei ministeri, unificheremo anche i ruoli, però anche questa è un'operazione come quella dei bilanci, che quindi va fatta non appena il ministero è unificato e sotto la responsabilità e le direttive del nuovo ministro. Sottolineo che, per quanto riguarda i dirigenti, il problema è del tutto inesistente perché essi sono collocati in un

ruolo unico di tutta l'amministrazione dello Stato e quindi il problema è superato alla radice. Pertanto, non si pongono un problema di ruoli o uno di bilanci.

Vi può essere, invece, un problema di organizzazione: sotto questo profilo, vorrei ricordare che in altri casi (come i precedenti italiano e francese che ho richiamato) anche alla riorganizzazione dei nuovi ministeri si è proceduto dopo, in quanto si è privilegiato il momento dell'aggregazione e successivamente si è provveduto alla riorganizzazione dei ministeri unificati. Questa strada naturalmente evita qualsiasi ritardo e tuttavia presenta un difetto che è emerso nell'ultima esperienza francese: mi riferisco al fatto che in qualche caso le amministrazioni tendono a restare per lungo tempo come corpi separati, divise a compartimenti stagni. Il ministro dell'economia e delle finanze francese Fabius qualche mese fa mi parlava della situazione francese dopo tre anni di Governo Jospin, che ha provveduto ad una forte unificazione dei ministeri, creando, tra l'altro, un megaministero che comprende quelli che da noi sono il Tesoro, il Bilancio, le Finanze, l'Industria, il Commercio, l'Artigianato ed il Commercio estero; il ministro a capo di questa megastruttura ha quattro ministri delegati che lavorano ai suoi ordini. Mi diceva Fabius che hanno proceduto all'unificazione dei ministeri, ma l'industria resta ancora sostanzialmente come un compartimento stagno, nel senso che non sono ancora riusciti ad integrare l'ex Ministero dell'industria nell'ambito del complessivo Ministero dell'economia e delle finanze. In casi come questo ciò è probabilmente dovuto anche alle dimensioni dell'operazione. Da questo punto di vista, noi siamo stati più cauti distinguendo, sulla base del modello peraltro prevalente in Europa, un Ministero dell'economia e delle finanze (Tesoro, Bilancio e Finanze) e un Ministero dell'economia reale, della produzione, delle attività produttive, che ha essenzialmente funzioni di promozione e di regolazione delle attività produttive ed economiche.

ETTORE ROTELLI. A quale figura corrispondono i viceministri francesi?

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Ai viceministri arrivo tra un momento, senatore.

La scelta compiuta con il decreto n. 300 è stata quella di stabilire un termine preciso e non immediato per l'operazione di riunificazione. Ripeto che questo termine va mantenuto, altrimenti si rischia di pregiudicare l'intera operazione di riorganizzazione; qualunque rinvio, ad avviso mio e del Presidente del Consiglio, rischia di diventare un rinvio *sine die* e di provocare lo svuotamento di questa parte della riforma.

Il decreto n. 300 ha stabilito anche di consentire, si potrebbe dire di suggerire che questo tempo intermedio tra l'entrata in vigore del decreto citato e l'inizio della nuova legislatura sia utilizzato per anticipare il più possibile le operazioni di riorganizzazione. Ci siamo mossi in questo senso e, allo stato, le riorganizzazioni previste dal decreto n. 300 riguardano: il nuovo ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, in attuazione del decreto n. 303 — parallelo al n. 300 — e che è in vigore; l'ordinamento di alcuni ministeri che in base alla riforma venivano ridefiniti nella loro missione e struttura, ma non erano oggetto di processi di aggregazione con altri ministeri. Parlo, in particolare, del Ministero degli esteri, la cui riorganizzazione è in vigore, del Ministero della giustizia, la cui riforma non è ancora in vigore perché sta percorrendo l'iter dei pareri, ma è stato approvato dal Consiglio dei ministri; del Ministero per i beni e per le attività culturali che era oggetto di aggregazioni attraverso dipartimenti della Presidenza del Consiglio; del Ministero delle politiche agricole il cui regolamento è all'esame della Corte dei conti che ha sollevato alcuni problemi di costituzionalità che sono all'esame della Corte costituzionale.

ETTORE ROTELLI. Con quale atto questo regolamento è arrivato alla Corte costituzionale?

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Lo ha inviato la Corte dei conti in sede di controllo. Come il senatore Rotelli sa, è da tempo aperta la questione se la Corte dei conti sia legittimata a proporre alla Corte costituzionale questioni di costituzionalità di atti amministrativi qual è un regolamento, solo per violazione dell'articolo 81 della Costituzione, come affermava la vecchia giurisprudenza della Corte costituzionale, o per qualunque motivo.

La legge di semplificazione ha precisato che solo l'impugnativa per violazione dell'articolo 81 blocca l'iter dei regolamenti; ciò perché si era creata una situazione abbastanza anomala per cui in Italia la Corte dei conti era l'unico soggetto, oltre alle regioni a difesa della propria autonomia, ma le regioni sono soggetti costituzionali, ed il Governo per far valere il rispetto della Costituzione da parte delle leggi regionali, che poteva agire direttamente davanti alla Corte costituzionale. Tuttavia, solo le regioni ed il Governo hanno espressamente in Costituzione la legittimazione ad agire e quindi a bloccare preventivamente una legge, statale o regionale, chiedendo alla Corte costituzionale di pronunciarsi preventivamente, prima che la legge venga promulgata ed entri in vigore. In tutti gli altri casi, il nostro sistema prevede che, in sede di applicazione di una legge, possa essere sollevata la questione di costituzionalità, che quindi non blocca preventivamente l'applicazione di una legge, ma solo la sua applicazione nel caso concreto ed in relazione ai soggetti che sono gli attori della controversia.

La Corte dei conti in più occasioni ha ritenuto intanto di poter sollevare preventivamente questioni relative al rispetto dell'articolo 81 ed una parte della dottrina lo ritiene assolutamente ragionevole perché altrimenti il rischio in questi casi è che simili questioni non vengano sollevate da nessuno; voglio dire che, se in violazione delle norme di copertura si concede un beneficio a qualcuno, l'interessato non ecciperà mai l'incostituzionalità di questa disposizione e quindi in

questo caso vi è una ragione di razionalità istituzionale. Tuttavia, la Corte dei conti ha ritenuto di dover sollevare questioni anche in diversi altri casi per presunta violazione di altre norme costituzionali. Naturalmente ciò comporta che sia paralizzata l'attuazione per esempio di una norma legislativa finché la Corte costituzionale non si è espressa e quindi la Corte dei conti sarebbe l'unico soggetto, oltre alle regioni ed al Governo, a poter bloccare l'attuazione di una legge decisa dal Parlamento.

Con la legge di semplificazione n. 340 abbiamo stabilito non già che la Corte dei conti non possa sollevare questioni di costituzionalità e inviarle alla Corte costituzionale anche al di fuori del disposto dell'articolo 81, perché questo non può essere stabilito dalla legge ordinaria: dovrà decidere la Corte costituzionale se la Corte dei conti sia o meno legittimata a fare ciò in sede di controllo. Abbiamo stabilito invece che, se l'azione di fronte alla Corte costituzionale è proposta per motivi diversi dalla violazione dell'articolo 81, questa non paralizza l'emanazione e la pubblicazione dell'atto regolamentare. Decorsi i 60 giorni previsti per il controllo della Corte, il Governo può provvedere alla pubblicazione, fermo restando che la Corte costituzionale si pronuncerà come fa su qualunque altra legge in via incidentale quando la questione le viene sottoposta. Si discute se ciò riguardi o meno anche i regolamenti inviati alla Corte dei conti prima dell'entrata in vigore della legge n. 340; vedremo se la decisione della Corte costituzionale, che è imminente, conterrà anche indicazioni a questo riguardo e quindi per il momento segnalo che nel caso del Ministero delle politiche agricole il regolamento di riorganizzazione è stato definitivamente approvato dal Governo ma è ancora al controllo della Corte dei conti che lo ha sottoposto alla Corte costituzionale.

ETTORE ROTELLI. Lo ha sottoposto prima o dopo la nomina del nuovo Presidente?

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Prima. Mi risulta da informazioni pubbliche che la Corte costituzionale dovrebbe essere in procinto di emanare la pronuncia perché si è già tenuta l'udienza pubblica in cui è stato discusso questo procedimento.

ETTORE ROTELLI. In tale udienza il Governo da chi era rappresentato?

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Dall'Avvocatura dello Stato. Naturalmente in questi casi il Governo difende il proprio provvedimento, come è giusto che sia.

Vi sono poi gli altri ministeri per i quali sono previsti processi di riagggregazione. In tale campo abbiamo previsto riordinamenti dei ministeri in linea con le disposizioni del decreto n. 300 per far sì che funzionassero come moduli che, all'inizio della prossima legislatura, si possano incastrare tra loro essendo già adeguati alle disposizioni del decreto n. 300. Per esempio, quest'ultimo prevede che il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca sia organizzato in tre dipartimenti ed indica anche l'articolazione in linea generale delle funzioni tra i tre dipartimenti. La riorganizzazione, già approvata dal Governo, prevede esattamente tre dipartimenti, due nell'ambito dell'istruzione e uno in quello dell'università e ricerca che sono già adeguati al nuovo modello. Quindi, al momento dell'inizio della prossima legislatura il ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca avrà a disposizione una struttura già riformata ed adeguata al decreto n. 300 e naturalmente, pur nel rispetto di quest'ultimo, che è legge, potrà apportare delle modifiche perché, essendo quest'ordinamento definito con regolamento, ogni nuovo Governo potrà modificare tale regolamento. Ciò è già avvenuto, per l'appunto, per l'istruzione, l'università e la ricerca scientifica.

È già avvenuto per il Ministero dell'economia e delle finanze; nel caso del riordinamento delle finanze, il relativo regolamento è attualmente all'esame delle

Commissioni competenti; il Governo lo ha deliberato, ha avuto il parere del Consiglio di Stato e noi contiamo che rapidamente venga espresso anche il parere da parte delle Commissioni competenti.

Abbiamo poi i Ministeri dell'industria, commercio ed artigianato, del commercio estero e delle comunicazioni che, insieme al dipartimento del turismo, confluiranno nel Ministero delle attività produttive. Al riguardo, si è lavorato in un apposito gruppo di lavoro coordinato dalla funzione pubblica; il regolamento è pronto: in questo caso la scelta compiuta non è quella dei moduli perché l'attuale distinzione delle competenze tra i tre ministeri non suggeriva la loro collocazione. La scelta che abbiamo compiuto e che sarà sottoposta al Consiglio dei ministri in questa o nella prossima settimana, scelta concordata tra i tre ministri interessati, è quella di definire un decreto di riordinamento prevedendone l'entrata in vigore con l'inizio della nuova legislatura perché « impasta » le attuali strutture dei tre ministeri in modo tale da non consentire semplicemente l'aggancio di due moduli diversi.

PRESIDENTE. Anche in questo caso si tratta di un regolamento?

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Sì perché, finché si è in regola con le disposizioni del decreto n. 300, che è legge, la definizione delle diverse situazioni è rimessa ad un regolamento. Naturalmente in questi casi si potrà porre — ma non compete a noi — un problema di competenza al parere delle Commissioni parlamentari, trattandosi di un regolamento che concerne competenze tanto della Commissione attività produttive quanto della Commissione comunicazioni.

Inoltre, un gruppo di lavoro sta occupandosi della materia che riguarda i Ministeri dei trasporti, dell'ambiente e dei lavori pubblici, che devono essere riorganizzati nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e nel Ministero dell'ambiente e del territorio. Il lavoro di studio è in

fase abbastanza avanzata e anche per questo regolamento pensiamo di approdare ad uno dei prossimi Consigli dei ministri.

Come sapete, la scelta operata è stata lungamente discussa e vede ancora forti resistenze, anche se ormai è legge dello Stato. Vi erano due modelli di riorganizzazione: uno che prospettava un unico ministero delle infrastrutture, del territorio e dell'ambiente e che era grandemente sostenuta dalla forte amministrazione dei lavori pubblici, la quale pensava in questo modo — per dirla semplicisticamente — di annettere ambiente e trasporti. Vi era poi un diverso modello che invece partiva dalla necessità di identificare le grandi missioni proprie dell'amministrazione centrale dello Stato; in questo caso ne emergevano due: l'infrastrutturazione del paese da una parte, in particolare al servizio della mobilità delle persone e delle cose, e quindi trasporti e infrastrutture e l'equilibrio delle risorse naturali e territoriali, quindi ambiente e territorio. Abbiamo sempre seguito la logica di prevedere un ministero per ognuna delle grandi missioni, convinti che mettere in capo ad un'unica amministrazione due missioni che in molti momenti sono potenzialmente dialettiche tra loro comporti il rischio che, a seconda degli equilibri esistenti o nel rapporto tra strutture burocratiche o negli orientamenti del titolare politico, uno dei due interessi generali sia sacrificato all'altro; quindi, il rischio che l'interesse alla tutela ambientale sia sacrificato all'interesse all'infrastrutturazione o viceversa, cioè che l'interesse alla tutela ambientale finisca per sottovalutare ed emarginare le esigenze di infrastrutturazione del paese. Mettendole invece in capo a due amministrazioni, queste cercheranno di armonizzare le proprie esigenze trovando soluzioni che consentano di soddisfarle entrambi; se non ci riescono, la sede collegiale del Consiglio dei ministri decide: decide se si fa la variante di valico o il ponte sullo Stretto di Messina. Questa è la logica seguita dal decreto n. 300, la logica che ovviamente dobbiamo attuare perché,

finché tale decreto non viene modificato, è legge. Il fatto che questo sia l'ultimo pezzo del riordinamento che resta da fare, anche se è in stato avanzato, dipende dalla circostanza che qualche amministrazione continua a resistere rispetto a questa logica che, buona o cattiva che sia, è stata scelta dal legislatore e ormai va applicata.

È stato poi approvato in via preliminare dal Consiglio dei ministri il regolamento di organizzazione degli uffici territoriali del Governo ed attualmente è all'esame del Consiglio di Stato. Anche in tale caso vi è stato qualche tentativo di rimettere in discussione la confluenza negli uffici territoriali del Governo di quegli spezzoni di uffici di amministrazioni diverse che restavano a seguito della regionalizzazione. L'esempio più lampante, anche perché è attuale, è costituito dalle direzioni provinciali del lavoro, che hanno visto il 70 per cento del proprio personale e delle proprie risorse passare alle regioni e in gran parte alle province (si tratta dei servizi provinciali per l'impiego) e che residuano con il restante 30 per cento, costituito essenzialmente dagli ispettorati del lavoro e dagli uffici di conciliazione delle vertenze di lavoro. Come ricorderete, si operò la scelta di stabilire che questi pezzi di amministrazioni periferiche che in alcuni casi sono davvero degli spezzoni si aggregano negli uffici territoriali del Governo, in modo da semplificare anche la struttura del Governo in periferia e, di conseguenza, limitare la spinta a riappropriarsi di competenze ed a gonfiare nuovamente strutture, in quanto i processi di accorpamento favoriscono le sinergie e riducono le esigenze di aumenti del personale di supporto.

RENZO GUBERT. Questo vale anche per Trento e Bolzano?

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Sì, dovrebbe riguardare anche Trento e Bolzano, anche se in quella realtà si procede con le norme di attuazione e quindi i tempi e le procedure sono diversi.

In base a questa che è la situazione, pur non essendo l'operazione di riordino delle strutture tecnicamente e giuridicamente pregiudiziale rispetto al riaccorpamento, penso si possa dire che siamo a buon punto, nel senso che è prevedibile che con la fine della legislatura tutti i provvedimenti di riorganizzazione siano probabilmente in vigore o comunque in stato molto avanzato, tale da far supporre che la situazione di ministri che reggono un ministero unificato ma ancora da adeguare come strutture al nuovo ordinamento al massimo riguarderà pochi casi e transitori, perché stanno per entrare in vigore i relativi provvedimenti.

Vengo adesso, per informarne anche questa Commissione e, in particolare, i colleghi senatori, visto che il provvedimento è all'esame della Camera, al piccolo disegno di legge sui viceministri. Come i colleghi ricorderanno, quando si approvò il decreto n. 300, la Commissione aveva suggerito di introdurre la figura dei ministri delegati, analogamente a quanto vi è in Francia. Ricordavo prima che il ministero *monstre* dell'economia e delle finanze francese, così come quello delle politiche sociali, ha quattro ministri delegati competenti per il commercio estero, per le finanze, per l'industria e per ...

ETTORE ROTELLI. Da chi ricevono la delega questi ministri? Dal ministro titolare o dal Capo del Governo?

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Nel caso francese sono nominati al momento della costituzione del Governo e quindi si tratta di ministri che hanno uno *status* non molto inferiore a quello dei ministri di serie A.

ETTORE ROTELLI. Partecipano alle riunioni del Consiglio dei ministri?

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Sì, però il ministero è uno solo e il ministro — parlo del caso di quello dell'economia e delle finanze — ha una funzione di coordinamento del loro lavoro. Ribadisco che nel caso francese

essi partecipano alle riunioni del Consiglio dei ministri, ma vorrei anche far osservare che in Francia, tra ministri *pleno iure* e ministri delegati, si resta nel limite di 20.

PRESIDENTE. I delegati sono 5?

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Sì, i delegati sono 5 e i ministri con portafoglio 14 o 15.

ETTORE ROTELLI. Non ci sono ministri senza portafoglio?

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. No; come tali potrebbero essere intesi i ministri delegati della struttura del ministero.

In Inghilterra vi sono invece i *junior ministers*, che attualmente sono quasi 90, non sono membri del Gabinetto, che è composto dal Primo ministro, da 17 ministri più altri 3 membri, cioè i due capigruppo parlamentari e il *chief whip*, che sono esponenti della maggioranza parlamentare. Quindi, anche in Inghilterra i ministri di Gabinetto del Consiglio dei ministri sono 18, più i due capigruppo e la « frusta » del gruppo laburista alla Camera dei Comuni, per cui anche in questo caso siamo tra 15 e 20 titolari, visto che i capigruppo sono un'altra cosa. In Germania, se ben ricordo, i ministri in totale sono 16, in Spagna 15.

Come si ricorderà, in sede d'esame del decreto legislativo n. 300, pur difendendo gli enormi vantaggi derivanti dall'operazione di riagggregazione e di razionalizzazione, si disse che in alcuni casi vi era l'opportunità, soprattutto per esigenze di rappresentanza all'estero, nelle sedi comunitarie, e così via, di qualcuno che andasse a rappresentare il paese con un titolo e un rango un po' più significativo di quello di sottosegretario. I 90 *junior ministers* sono dei sottosegretari, non possono partecipare al *Cabinet*.

ETTORE ROTELLI. Sono parlamentari?

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Non necessariamente, alcuni lo sono, altri no. Comunque, non possono partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri, di cui non sono membri, hanno delle deleghe specifiche e tuttavia, quando vanno in giro, il termine *junior* viene « dimenticato » e si chiamano semplicemente ministri, tant'è vero che gli altri ormai nelle sedi internazionali si definiscono sempre *Cabinet ministers*.

Avevamo pensato di introdurre in Italia la figura dei ministri delegati, a mo' di quelli francesi, e questa Commissione nel suo parere aveva invitato il Governo a farlo in sede di predisposizione del decreto legislativo. Il Governo non si è sentito di procedere in tal senso perché la delega contenuta nella legge n. 59 non faceva alcun cenno a questo e addirittura qualcuno dubitava che costituzionalmente si potesse fare, in presenza del disposto dell'articolo 95 della Costituzione in base al quale i ministri sono responsabili degli atti del proprio dicastero, per cui non sembra emergere una figura di ministro diversa dal ministro punto e basta, cioè dal responsabile di un intero dicastero. Pertanto, il Governo presentò un disegno di legge di modifica dell'articolo 95 della Costituzione per istituire propriamente la figura del ministro delegato membro del Consiglio dei ministri. Questo disegno di legge non ha avuto seguito, adesso molti rimpiangono di non averlo fatto procedere. In effetti, così come formulato, presentava anche un rischio, cioè che producesse un'eccessiva dilatazione del numero dei ministri delegati, con il rischio che le dimensioni del Consiglio dei ministri crescessero in modo eccessivo. Non è un caso che in tutti i maggiori paesi europei le dimensioni del Consiglio dei ministri siano tra 15 e 20 membri, perché evidentemente questa è stata identificata, sulla base dell'esperienza, come una misura ottimale per lavorare collegialmente in modo proficuo. Peraltro, quel disegno di legge aveva anche dei limiti che onestamente io riconosco.

A questo punto, il Governo, attraverso un piccolo disegno di legge che modifica

due commi della legge n. 400 sulla Presidenza del Consiglio, ha deciso di proporre, se serve (ho detto subito che noi intendiamo sostenere questo disegno di legge se c'è un accordo, cioè se viene ritenuto utile per chiunque governerà nella prossima legislatura per organizzare in modo migliore le attività del Governo; se ci sono opposizioni rilevanti, il Governo non insiste sia perché siamo alla fine della legislatura sia perché non intendiamo farne una questione politica), la creazione di una figura di sottosegretario rinforzato. Come sapete, quella del sottosegretario è una figura non prevista dalla Costituzione, ma prima introdotta nella prassi e poi prevista da leggi, da ultimo dalla legge n. 400. I sottosegretari attuali hanno funzioni delegate dai ministri; resta quindi fermo il principio dell'articolo 95 della Costituzione per cui il responsabile politico dell'intera attività del dicastero è il ministro. Come pensiamo di integrare la legge n. 400? Stabilendo che ad un certo numero di sottosegretari — noi abbiamo pensato ad un numero non superiore a 10...

ETTORE ROTELLI. Quindi, inferiore al numero dei ministri?

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Sì, perché dovrebbe trattarsi di un'articolazione simile a quella francese, però anche questo è un aspetto su cui non ci formalizziamo: se si vuole stabilire un numero di 12, per esempio, per noi va bene.

Nel medesimo disegno di legge si prevede che possa essere attribuito il titolo di viceministro se le deleghe sono particolarmente ampie ed omogenee e riguardano le attività di un intero dipartimento o di più dipartimenti nell'ambito del ministero. Le deleghe restano conferite dal ministro, il quale rimane il responsabile politico, come stabilisce la Costituzione, altrimenti si dovrebbe modificare l'articolo 95, ma in questo caso si prevede che la delega conferita dal ministro sia approvata dal Consiglio dei ministri, in modo che ad essa si dia stabilità. Quindi,

le condizioni sono che le deleghe non siano frammentarie ma che, ad esempio, nell'ambito delle attività produttive riguardino il commercio estero, un settore nel quale sarebbe utile avere un soggetto che va in giro per il mondo con il titolo di viceministro, in modo che nelle sedi internazionali appaia come tale. In effetti, il termine sottosegretario ha il difetto di essere composto dalla parola « sotto », che fa pensare ad una condizione di inferiorità. D'altra parte, chiamarlo segretario di Stato, che sarebbe stata una buona soluzione, si scontra con il fatto che gli attuali sono ministri segretari di Stato. Quindi, resterebbe un delegato del ministro; la delega rimane conferita dal ministro, che è responsabile politico del ministero, ma viene approvata dal Consiglio dei ministri e quindi presenta un carattere di stabilità.

Inoltre, si prevede che i viceministri possano essere invitati a partecipare alle riunioni del Consiglio dei ministri per riferire sulle questioni di loro competenza. Non sono pertanto membri ordinari del Consiglio dei ministri, non ne dilatano la composizione perché alle riunioni di tale organo partecipano al massimo uno per volta, quando si discutano questioni di loro competenza. Se il ministro lo ritiene, può chiedere al Presidente del Consiglio di invitare il viceministro a riferire. Ciò, tra l'altro, eviterebbe alcune situazioni curiose che attualmente si verificano. Per esempio, quando si discute della legge finanziaria e del bilancio da quando io sono ministro il sottosegretario Giarda partecipa alla discussione, ma si deve seguire l'*escamotage* di sconvocare la riunione del Consiglio dei ministri, introdurre Giarda, discutere e in realtà fare l'esame della legge finanziaria, riprendere poi la riunione formale del Consiglio dei ministri per l'approvazione finale, mentre con la soluzione prospettata si potrebbe avere una qualche flessibilità su argomenti specifici.

È questa la portata limitata del disegno di legge in oggetto che aiuta a governare meglio strutture ministeriali complesse, quali sono quelle che nascono dalla riforma, senza incidere sostanzialmente né

sulle dimensioni del Consiglio dei ministri organo collegiale né sulla responsabilità del singolo ministro, che è bene sia unica, in quanto egli risponde di fronte al Parlamento dell'insieme delle attività del proprio dicastero.

ETTORE ROTELLI. I viceministri sostituiscono i sottosegretari?

RENZO GUBERT. Alcuni sottosegretari.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. È esattamente come dice il senatore Gubert, nel senso che ad un certo numero di sottosegretari (il Governo propone il numero di 10 per evitare una proliferazione anche di queste figure) può essere conferito il titolo di viceministro.

ETTORE ROTELLI. Quindi tale titolo viene conferito a soggetti che sono già sottosegretari?

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Il titolo verrebbe conferito al momento della nomina: per esempio, viceministro per il commercio estero o per la ricerca scientifica.

ETTORE ROTELLI. Questo esclude un certo numero di ministri senza portafoglio?

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. No, secondo la legge n. 400 i ministri senza portafoglio sono delegati del Presidente del Consiglio nell'ambito delle funzioni sue proprie. Quando egli nomina il ministro senza portafoglio per le politiche comunitarie o per le regioni è perché ritiene di non poter gestire personalmente le attività del Presidente del Consiglio in quella materia, che richiede molto impegno e presenza. Queste figure sono presenti anche nel sistema inglese.

RENZO GUBERT. I ministri senza portafoglio partecipano alle riunioni del Consiglio dei ministri?

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Quelli inglesi sì. Il mio omologo inglese si chiama Cancelliere del ducato di Lancaster e *Cabinet minister for the civil service and the better government*.

Ribadisco che quello da noi presentato è un disegno di legge con obiettivi e funzioni limitati che mira ad aiutare l'organizzazione del Governo.

ETTORE ROTELLI. Bisognerebbe che fosse legge prima della fine della legislatura.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Posso rivelare qualcosa che comunque sta scritto nel *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* della Camera. Un primo tentativo è stato quello di sostenere che questo disegno di legge può andar bene a condizione che vi sia un ulteriore comma che rinvi l'entrata in vigore della riforma del Governo o che riapra i termini per i correttivi. A questo punto, il sottoscritto, essendosi consultato con il Presidente del Consiglio, ha dichiarato che in questo caso il Governo avrebbe ritirato il disegno di legge sui viceministri, della cui utilità è convinto e tuttavia il Governo non vuole offrire alcuno strumento per rinviare l'attuazione della riforma. A quel punto, coloro che avevano avanzato questa proposta hanno deciso che tutto sommato è utile per tutti avere il disegno di legge che istituisce i viceministri. Domani proseguirà e spero si concluderà l'esame in Commissione, trattandosi solo dell'integrazione di due commi della legge n. 400; il disegno di legge è composto in tutto da due commi, il primo di 5 righe, l'altro di 4. È quello che vi ho detto, non una parola di più (*Commenti del senatore Rotelli*). Faccio anche presente che il testo del Governo verrà modificato per togliere l'espressione « indirizzo politico » che rendeva il testo alquanto equivoco, come giustamente ha rilevato l'onorevole Calderisi cui non sfugge nulla.

PRESIDENTE. Prima lo aveva rilevato il relatore.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Sì, è vero.

Nella sede della Commissione abbiamo già pensato ad un testo nel quale si parla di deleghe conferite dal ministro e che riguardano un settore dell'amministrazione corrispondente ad almeno un dipartimento, togliendo l'espressione « indirizzo politico » che rischiava di creare una sovrapposizione con le competenze del ministro.

Senatore Rotelli, devo dire che quella formula faceva nascere (è una preoccupazione condivisibile che il Governo ha immediatamente condiviso appena l'ha capita) il rischio che, avendo un proprio potere di indirizzo politico, i viceministri in un Governo di coalizione rappresentassero il modo per lottizzare la direzione politica di un ministero, mentre non deve essere così. Se così fosse, ciò avrebbe un effetto assolutamente negativo. I viceministri devono svolgere un'attività di supporto a quella del ministro, non diventare un tramite per spartire la direzione politica di un ministero. Quindi, la riscrittura di quella formula rispecchia l'esigenza di evitare un rischio di quel genere.

ETTORE ROTELLI. Ringrazio il ministro Bassanini per la chiarissima esposizione e colgo anche l'occasione, a titolo personale ma non solo, per ringraziarlo per tutta l'opera svolta tra incredibili difficoltà, di cui siamo forse solo parzialmente a conoscenza. Naturalmente condivido la preoccupazione che non vi sia un rinvio nell'attuazione della riforma, tanto più perché penso che alcuni di questi adempimenti possano avvenire anche nel periodo di scioglimento delle Camere; mi riferisco, in particolare, a quelli relativi all'emanazione dei regolamenti.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Le Commissioni parlamentari possono esprimere pareri anche dopo lo scioglimento delle Camere.

RENZO GUBERT. Credo che, al di là delle diverse valutazioni che su alcuni provvedimenti restano, la linea seguita dal ministro sia stata coerente: di questo gli do atto volentieri perché so che in una realtà così complessa non sempre è facile mantenere una linea diritta.

Vorrei ora riprendere brevemente un tema che ho precedentemente sollevato in una interruzione all'esposizione del ministro Bassanini, un tema che non riguarda il Governo ma i suoi uffici periferici. Nel disegno di legge sul federalismo è prevista la soppressione dei commissari di Governo, compresi quelli del Trentino-Alto Adige. Nella mia regione è in atto una diatriba sul fatto se ciò voglia dire anche soppressione delle funzioni di prefetto conferendo tale ruolo ai presidenti delle due province, come accade in Val d'Aosta, oppure se il Governo sia orientato, in sede di negoziazione che si aprirà se il provvedimento verrà approvato o comunque in attuazione dei decreti legislativi che stiamo esaminando, a far rimanere una rappresentanza dello Stato, che quindi si riserva la libertà di costituire propri uffici su tutto il territorio nazionale. Si tratta evidentemente di una questione politica di non scarso rilievo, sulla quale, se il ministro può (altrimenti, pazienza), vorremmo qualche elemento in più.

FRANCO BASSANINI, *Ministro per la funzione pubblica*. Sono molto grato ai senatori presenti ma più in generale a tutti i membri di questa Commissione per il rapporto dialettico, in molti casi giustamente critico, ma sempre estremamente costruttivo che vi è stato a partire dal contributo determinante svolto dal presidente Cerulli Irelli.

Penso che, se qualcosa si è fatto in questa legislatura, che non è stata ugualmente produttiva in altri settori, è stato dovuto anche alla circostanza che siamo riusciti a lavorare difendendo fermamente le convinzioni di ciascuno di noi, ma con molta lealtà e con spirito estremamente costruttivo. Non so se questa sia l'ultima volta in cui ci vediamo prima della fine della legislatura; se lo fosse, tengo a dire

una cosa: il moderatore della tavola rotonda degli stati generali del comune di Milano mi ha riferito che Gilbert Santelle, capo dell'amministrazione francese, ha detto che la riforma fatta in questi anni in Italia costituisce un modello per tutta l'Europa. Detto da un francese è particolarmente significativo, perché in questo settore normalmente i francesi non accettano lezioni. Non ero presente per ragioni che sono note ma, se lo fossi stato, avrei detto, come ho fatto altre volte, che abbiamo ottenuto buoni risultati perché è stato un lavoro collettivo che abbiamo condotto davvero con spirito ed intenti *bipartisan*, come credo si debba fare quando si fanno grandi riforme di struttura.

In ordine alla questione posta dal senatore Gubert, non posso dargli una risposta impegnativa perché non vi è stato un momento in cui il Governo abbia deciso se e quali iniziative legislative eventualmente assumere. Allo stato della normativa vigente, ovviamente il Governo non può non avere propri uffici per l'esercizio delle proprie funzioni e questi uffici debbono essere organizzati al meglio per esercitare le funzioni che tuttora restano al Governo anche nel territorio della regione Trentino-Alto Adige. Cosa avverrà dopo l'approvazione della legge sul federalismo francamente non posso dirlo perché non lo abbiamo ancora valutato. Penso, comunque, che se la legge fosse approvata dal Parlamento, questo sarà un compito del prossimo Governo e del Parlamento della prossima legislatura.

PRESIDENTE. Ringrazio nuovamente il ministro Bassanini e dichiaro chiusa la seduta.

La seduta termina alle 15.

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

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa
il 30 gennaio 2001.