

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## 13<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Territorio, ambiente, beni ambientali)

---

### INDAGINE CONOSCITIVA SULLE CAUSE DELLE FRANE CAMPANE

3<sup>o</sup> Resoconto stenografico

SEDUTA DI GIOVEDÌ 25 GIUGNO 1998

---

**Presidenza del presidente GIOVANELLI**

## I N D I C E

## Seguito dell'audizione del Ministro della funzione pubblica

PRESIDENTE . . . . .	Pag 3, 8, 11 e <i>passim</i>
BARBIERI, sottosegretario di Stato per l'interno, con delega per la protezione civile . . . . .	20
BASSANINI, ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali) . . . . .	14, 17, 20
BORTOLOTTO (Verdi - l'Ulivo) . . . . .	6, 12
IULIANO (Misto.) . . . . .	10
LASAGNA (Forza Italia) . . . . .	5
MAGGI (AN) . . . . .	5
PAROLA (Dem. Sin. - l'Ulivo) . . . . .	8, 9
POLIDORO (PPI) . . . . .	8, 20
SPECCHIA (AN) . . . . .	9
VELTRI (Dem. Sin. - l'Ulivo) . . . . .	3

*Intervengono il ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali, Bassanini, ed il sottosegretario di Stato per l'interno, con delega per la protezione civile, Barberi.*

*I lavori hanno inizio alle ore 8,45.*

#### **Seguito dell'audizione del Ministro della funzione pubblica**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'audizione del Ministro della funzione pubblica, sospesa nella seduta antimeridiana di ieri, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle cause delle frane campane.

Ricordo che nella seduta di ieri il ministro Bassanini ed il sottosegretario Barberi hanno illustrato le opinioni del Governo sul futuro assetto dell'amministrazione in materia di ambiente, territorio e difesa del suolo.

Do ora la parola ai commissari che intendono porre quesiti.

VELTRI. Dopo il breve intervento di ieri mi ripromettevo oggi di affrontare alcune questioni entrando nel merito di quanto esposto dal ministro Bassanini e del sottosegretario Barberi, ma purtroppo non ho potuto approfondire i documenti che ci hanno consegnato.

Ritengo che quello attuale rappresenti un momento particolare in cui il Parlamento, nelle sue sedi istituzionali, ha stabilito con il Governo un rapporto serio e proficuo, soprattutto su temi che, come spesso accade per la nostra Commissione, riguardano questioni di rilievo sia per l'immediato che in prospettiva. I contatti con il sottosegretario Barberi sono frequenti ed il confronto è proficuo, un po' meno con il ministro Bassanini per ovvi motivi, ma vorrei ricordare che nell'incontro che c'è stato in sede di Comitato paritetico incaricato dell'indagine conoscitiva sulla difesa del suolo egli ha fornito indicazioni importanti, e lo scambio di opinioni è stato positivo.

Vorrei svolgere alcune considerazioni e porre alcuni quesiti. Nella prefigurata azione di razionalizzazione dei Ministeri, oltre che della Presidenza del Consiglio dei ministri, se ho bene inteso, anche alla luce del dibattito che è in corso sulla stampa, si penserebbe di pervenire - è una delle ipotesi avanzata dal ministro Bassanini - ad un Ministero per le infrastrutture e ad un altro per il territorio. Vorrei sapere quali siano i tempi dell'operazione per quanto riguarda l'efficacia dell'accorpamento o razionalizzazione dei Ministeri: da quanto emerso ieri mi è parso di capire che la nuova configurazione dovrebbe decorrere a partire dalla prossima legislatura. Anche relativamente alla materia di cui ci stiamo occupando in Commissione, e cioè la difesa del suolo, vorrei sapere se le nuove compe-

tenze andranno a regime a partire dalla prossima legislatura o se si potrà procedere già nel corso di questa legislatura ad una progressiva dislocazione di competenze e strutture da un Ministero all'altro.

L'altra considerazione riguarda il fatto che, schematizzando, uno dei grandi problemi che esistono al momento nei rapporti tra il Ministero dell'ambiente e quello dei lavori pubblici è che quest'ultimo si configura come Ministero di spesa e di intervento mentre il Ministero dell'ambiente è caratterizzato come Dicastero di controllo. Ritengo che, nella prospettata razionalizzazione dei Ministeri, si dovrebbe superare questa dicotomia nel senso di rendere, per quanto possibile, contestuali i momenti della spesa, dell'intervento, dell'azione e quelli del controllo.

Un'altra questione aperta riguarda le competenze che si riferiscono all'urbanistica, in quanto sono un elemento del contendere, nel senso che potrebbero afferire ad un Ministero o all'altro. Su tale materia è necessaria una valutazione attenta ed un approfondimento proprio perchè la politica di pianificazione ed urbanistica non riguarda solo le aree cittadine e metropolitane, ma il governo del territorio nel suo complesso per cui l'afferenza ad un Ministero o ad un altro potrebbe in qualche modo indirizzare l'apparato istituzionale in un senso piuttosto che in un altro. Ritengo comunque che ci saranno i tempi e le occasioni per discutere in Commissione di questi problemi in quanto saranno le Commissioni di merito a doversi pronunciare sulle ipotesi di assetto ministeriale.

Sui temi della protezione civile, molti di noi hanno assistito alla Conferenza nazionale per la protezione civile e, anche attraverso gli atti, abbiamo avuto modo di approfondire gli argomenti. In merito a quanto ci ha riferito ieri il professor Barberi rimangono sullo sfondo diverse questioni rispetto alle quali sono possibili alcune opzioni. Al di là della previsione di un'Autorità, di un soggetto terzo, rimane la questione di quali siano i soggetti politici di riferimento di questa agenzia prefigurata dal professor Barberi ed egli molto opportunamente ci ha fatto rilevare, con grande sincerità e onestà intellettuale, quali potrebbero essere i pro e i contro delle diverse soluzioni. Anche su questa materia c'è da riflettere e credo che le Commissioni di merito saranno coinvolte. Ritengo che relativamente al decreto-legge n. 180 del 1998 e alla mozione sulla difesa del suolo che sarà abbinata alla discussione di quel provvedimento in Aula, e più in generale per quanto riguarda i temi di interesse della nostra Commissione, ci debba essere un impegno particolare del Parlamento e del Governo per ridisegnare non solo le competenze ma anche il contenuto e il merito della politica di difesa del suolo. In tal senso, oltre alle attività ministeriali in materia di ambiente, di opere pubbliche, di agricoltura e così via, le questioni della protezione civile hanno un rilievo non secondario: proprio perciò è necessario un equilibrio tra i grandi «contenitori» dei lavori pubblici e della difesa del suolo al fine di promuovere una contestualità e di evitare prevaricazioni dell'uno rispetto agli altri momenti dell'azione politica del Parlamento e del Governo.

MAGGI. Ho letto la pregevole relazione del Ministro, al quale desidero chiedere alcuni chiarimenti preliminari. A pagina 37, in riferimento a quanto afferisce alle competenze della 13<sup>a</sup> Commissione, è prefigurata l'ipotesi di una riorganizzazione dell'area territorio, ambiente ed infrastrutture in due blocchi funzionali, il primo dei quali relativo alle infrastrutture, allo sviluppo e alla mobilità sul territorio. Vorrei sapere che cosa si intende con l'espressione «mobilità» perchè sarei incline ad estenderne il concetto ai trasporti: le mie perplessità riguardano il fatto che avrei immaginato, in questa materia, il coinvolgimento di altri Ministeri.

Per quanto concerne il secondo blocco di competenze, relative alla preservazione e all'uso ordinato e sostenibile delle risorse territoriali, mi ha lasciato perplesso la nozione di preservazione di tali risorse perchè ho l'impressione che si voglia coltivare una filosofia, ormai superata, di salvaguardia meramente vincolistica dei beni ambientali, da conservare sotto una specie di campana di vetro, mentre sono beni che necessitano di ulteriore valorizzazione.

LASAGNA. Signor Presidente, la presenza del Ministro mi permette di esprimere la mia personale convinzione che egli stia svolgendo un lavoro di riforma dell'amministrazione estremamente utile e coraggioso. In Italia esistono infatti strutture e meccanismi amministrativi atavici, ereditati dallo Stato pontificio nel quale vigeva la consuetudine di tramandare gli incarichi direttivi di padre in figlio e la classe politica non era responsabilizzata. Lo Stato italiano nascente ha dovuto inevitabilmente assumere questo tipo di burocrazia.

Ribadendo che il tentativo di modernizzazione di una struttura, unica in Europa, è estremamente coraggioso, esprimo grande ammirazione per le iniziative del ministro Bassanini. Vorrei dire però, ricorrendo ad un anglicismo, che ha destato il mio disappunto la parte dell'esposizione relativa al Ministero dell'ambiente. Il prospettato rinvio alla prossima legislatura dell'unificazione dei Dicasteri in questione in un unico Ministero del territorio, dell'ambiente e delle infrastrutture è una sconfitta, anche dal punto di vista della collegialità dell'indirizzo politico, che il Ministro della funzione pubblica non merita.

Nella speranza che il ministro Bassanini voglia riconsiderare questa ipotesi e rimediare al temporaneo smacco, vorrei ricordare la peculiarità del Ministero dell'ambiente, presso il quale ho trascorso molto tempo e che ho conosciuto nel dettaglio. Questo Ministero, istituito nel 1986 durante il secondo Governo Craxi, aveva originariamente scarse competenze e come responsabilità primaria la cura di pochi parchi. Esso è nato in risposta ad un movimento di opinione, più che altro europeo, espressione di un mondo dove aumentano l'inquinamento e i disastri dovuti all'incuria dell'ambiente e dove, di conseguenza, le tematiche ecologiche cominciano a diventare importanti.

Lo stesso ministro Bassanini ci ha istruiti sul fatto che alcuni direttori generali della pubblica amministrazione non provengono dalle strutture storiche, rispettabilissime e controllatissime, dello Stato, per accedere

alle quali occorre sostenere diversi esami. Durante il periodo craxiano esperti provenienti dalla società civile – *ipse dixit* – entrarono a far parte delle strutture burocratiche, determinando in modo fondamentale certi aspetti della nostra vita comune.

Oggi il Ministero dell'ambiente ha una serie di responsabilità che, sulla base della mia esperienza, non si traducono in un controllo sul territorio. Le cause e i danni dell'inquinamento sono tanti, come abbiamo avuto modo di accertare in questa settimana esaminando un provvedimento per il risanamento delle acque e delle zone di balneazione, e spesso la normativa nazionale non è conforme a quella dell'Unione europea. Il Ministero dell'ambiente, diviso in 6 uffici diversi, è privo di una controparte sul territorio; è caratterizzato da un'accesa conflittualità e, secondo la mia opinione, sta conducendo una battaglia di retroguardia nei confronti del meccanismo proposto dalla legislazione d'iniziativa del ministro Bassanini per migliorare la vita degli italiani.

Rinnovando il mio enorme rispetto per ciò che sta facendo il Ministro, con volontà indipendente e marcata, europea e civile, formulo, a titolo personale e a nome della mia parte politica, un invito a riconsiderare la posizione che egli ha definito ieri mattina sul Ministero dell'ambiente, del territorio e delle infrastrutture.

BORTOLOTTO. Signor Presidente, il ministro Bassanini ci ha spiegato ieri che occorre affrontare due ordini di questioni: la distribuzione delle competenze tra lo Stato e le regioni e la riorganizzazione delle competenze dello Stato.

Quanto alla prima, la 13<sup>a</sup> Commissione, svolgendo un'indagine conoscitiva sulle cause del dissesto idrogeologico, ha esaminato la normativa vigente in materia di difesa del suolo. Con riferimento alla legge n. 183 del 1989, che ha introdotto delimitazioni territoriali non corrispondenti ai confini regionali, si pone un problema diverso. In passato le competenze in materia di regimazione delle acque erano unitarie e facevano capo ad organi con un forte potere sanzionatorio nei confronti di chi commettesse violazioni o arrecasse danni. La riorganizzazione e la ripartizione delle competenze tra Stato e regioni in questo settore ha funzionato male: al Magistrato delle acque, che nel Veneto, ad esempio, aveva una competenza territoriale collimante con le dimensioni di vari bacini collegati tra loro e con bacini esterni, sono stati sottratti poteri che sono stati frammentati tra diverse regioni. Può così capitare che a monte siano effettuati lavori di miglioramento degli alvei, mentre a valle permangono difficoltà di scorrimento delle acque che provocano conseguenti esondazioni. L'istituzione dell'Autorità di bacino e la previsione del piano di bacino hanno rimosso pertanto all'esigenza di unificare e coordinare gli interventi.

Il momento in cui lo Stato ha trasferito alcune competenze residue, dato che una parte era già stata trasferita alle regioni alla fine degli anni settanta, era probabilmente quello giusto per cercare di riorganizzare tutti questi settori. È vero che abbiamo istituito le Autorità di bacino, però con la legge n. 183 del 18 maggio 1989 abbiamo trasferito loro solo la

competenza di redigere i piani, mentre tutte le competenze operative sono rimaste parcellizzate tra lo Stato, le regioni, i magistrati alle acque e altri organismi.

La situazione è di difficile gestione e la scelta compiuta, di trasferire anche il personale degli uffici residui alle regioni, non risolve questo problema.

Nel documento finale della nostra indagine conoscitiva (Documento XVII, n. 5) avevamo suggerito per tempo – ma non se ne è tenuto conto – che almeno per quanto riguardava le Autorità di bacino di livello nazionale il personale corrispondente venisse trasferito.

La citata legge n. 183 del 1989 prevede un comitato istituzionale, che può restare nella sua composizione attuale, perchè in esso sono rappresentati i Ministri competenti, i presidenti delle regioni interessate, il segretario generale dell'Autorità di bacino, e un comitato tecnico che in realtà ha pochissima capacità operativa perchè parcellizzato tra tutte le regioni che ne fanno parte, tanto che è difficile persino riunirlo, e che non ha personale sufficiente. Adesso si propone di assumere il personale in pianta organica; ma già vi erano funzioni che lo Stato aveva deciso di trasferire: quale migliore occasione per dotare almeno le Autorità di bacino di livello nazionale delle strutture tecniche, che tra l'altro erano deputate ad organizzare proprio quei compiti?

D'altra parte, nell'audizione che abbiamo svolto con i rappresentanti delle regioni abbiamo capito che esse non sarebbero affatto soddisfatte della situazione, perchè chiedono trasferimento di competenze e di poteri. Noi, tuttavia, dobbiamo pensare all'intervento migliore da effettuare per difendere il territorio e mi pare che tornare ad una parcellizzazione delle competenze o aumentare le stesse tra le diverse regioni, come nel caso dei bacini interregionali e nazionali, non sia una buona soluzione. Diverso è il caso dei bacini regionali, per i quali sicuramente la regione è l'ente più adatto ad assumere e continuare a garantire la gestione.

Venendo poi alla suddivisione delle competenze rimaste a livello statale, condivido l'osservazione del senatore Lasagna. Effettivamente, se per le difficoltà che sono sorte in ambito governativo non riusciamo a riorganizzare le competenze legate alla difesa del suolo e rinviando il problema all'inizio della prossima legislatura, il prossimo Governo potrebbe riesaminare tutta la questione e decidere tranquillamente di cambiare linea, anche perchè un Governo non deve valutare ciò che è stato prodotto dal precedente considerandolo come immodificabile. Pertanto, un rinvio della questione renderebbe inutile il lavoro che sta cercando di impostare il Governo in questa legislatura, in particolare il ministro Bassanini, e al quale anche il Parlamento sta cercando di contribuire.

È dunque necessario che le deleghe vengano utilizzate per produrre effetti il più presto possibile. Abbiamo gravi problemi nel territorio che richiedono interventi rapidi. Se esistono difficoltà reali e oggettive, possiamo discuterne, ma se le difficoltà sono soltanto politiche, queste vanno assolutamente superate, perchè non devono procurare danni al nostro Paese.

POLIDORO. Signor Ministro, in merito a questo problema, il presidente della provincia di Pescara è allarmatissimo per il carico di competenze che in prospettiva arriveranno in capo alle province. D'altra parte, lo stesso Ministro ha reso qualche dichiarazione preoccupata per le difficoltà che comunque potrebbero ritardare questo passaggio effettivo di competenze.

Invece le regioni, come diceva anche il collega Bortolotto, quasi ambiscono a ulteriori passaggi di competenze.

Tenendo conto che comunque un riordino della competenza in materia passa attraverso la riorganizzazione di questi bracci periferici del Ministero, il vero problema è stabilire quali competenze trasferire in tempi brevi (dato che nessuno è sicuro che la legislatura finirà fra tre anni); oppure l'adeguamento complessivo dell'intero sistema burocratico centrale e periferico richiede comunque tempi ragionevolmente più dilatati?

PAROLA. Sono sostanzialmente concorde sul fatto che questa riforma da condurre in porto rappresenta il punto più importante dell'attività complessiva del Parlamento, perchè significa un profondo rinnovamento di quella parte dell'amministrazione che in qualche modo pesa sulla stessa economia e che è fortemente obsoleta. Su questo dobbiamo avere una linea politica molto chiara, poi possiamo effettuare tutte le mediazioni necessarie.

Bisogna essere molto coerenti soprattutto in materia ambientale. Ritengo che neanche gli ambientalisti più «illuminanti» possano essere favorevoli ad una sorta di ambientalismo centralista in cui bastano alcuni direttori generali capaci i quali indicano le linee generali ed emettono circolari, prevedendo un piano generale e di dettaglio a livello nazionale da calare sul territorio. Penso invece che il problema sia quello di legare il tema ambientale alle popolazioni.

Pertanto dobbiamo affrontare con grande decisione la questione del decentramento, stabilendo quali competenze debbano spettare allo Stato centrale, accompagnando tale processo di decentramento, nel più breve tempo possibile, con lo strumento della concertazione. In questa direzione dobbiamo porci obiettivi che riguardino le grandi questioni, rispetto alle quali interessare l'amministrazione; invece di un rapporto verticale tra Stato, regioni ed enti locali occorre realizzare questi obiettivi attraverso accordi di programma.

Condivido una svolta che preveda la realizzazione di due grandi Ministeri, uno dell'ambiente e del territorio e l'altro delle infrastrutture e dei trasporti. Dico con grande chiarezza di essere favorevole ad un'agenzia di protezione civile che dovrebbe essere collocata all'interno del Ministero dell'ambiente e del territorio. Solo così si può affrontare con un approccio diverso il problema che abbiamo di fronte.

Penso, inoltre, per quanto riguarda la materia urbanistica, al problema delle grandi metropoli, che sono soltanto quattro.

PRESIDENTE. Sono molte di più.



PAROLA. No, quando abbiamo cominciato a ricompredervi anche Bologna e Bari è iniziato il pasticcio delle aree metropolitane. A mio avviso, tali realtà sono quelle con fenomeni, appunto, metropolitani; il problema delle grandi metropoli appartiene a una rete mondiale e la sfida, in questo caso, consiste nella capacità di produrre innovazioni in quanto le grandi città possono determinare non solo effetti negativi ma anche positivi. Proprio per questi motivi i problemi delle grandi metropoli sono, a mio avviso, prevalentemente collegati alle questioni dell'intermodalità delle infrastrutture e dei trasporti. Ritengo che le mediazioni siano necessarie, ma su alcune questioni è necessario avere un orientamento preciso e deciso, poi vedremo come gestire i tempi; cominciamo innanzi tutto a definire le politiche affinché i tempi siano i più stretti possibili, connessi con l'avanzamento delle politiche stesse.

SPECCHIA. Vorrei svolgere alcune brevi considerazioni. Innanzi tutto sono d'accordo con quanti, a cominciare dal collega Lasagna, hanno rilevato la necessità di non procrastinare le riforme dei Ministeri, cioè il nuovo assetto relativo alla distribuzione delle materie: il dibattito infatti è stato approfondito e vi sono idee abbastanza condivise. Ricordo che già al tempo del Governo Dini fu accolto un ordine del giorno, presentato dal nostro Gruppo, in cui si auspicava l'istituzione di un Ministero unico dell'ambiente e del territorio in cui ricomprendere le competenze attinenti a tali materie, distribuite attualmente fra gli altri Ministeri. Inoltre, sottolineo che, in qualità di membro di questa Commissione, da tempo ho avuto modo di partecipare, insieme ad altri, a questo dibattito e quindi, proprio perchè conosco le posizioni delle varie forze politiche, credo che il problema sia giunto a maturazione e ne auspico la soluzione: il rinvio alla prossima legislatura non contribuirà al buon andamento della pubblica amministrazione in genere, a rapporti leali con le regioni e a interventi efficaci. Semmai può capitare che, come è avvenuto con il decreto legge n. 180 del 1998, al nostro esame si introducano in maniera surrettizia delle piccole modifiche, che non sembrano nemmeno tali, per attribuire, ad esempio, la competenza di una certa spesa al Ministero dell'ambiente anzichè a quello dei lavori pubblici, come avviene con gli articoli 1 e 2 del citato decreto-legge. Sono fra coloro che auspicano che le competenze in materia di territorio e ambiente vengano trasferite ad un unico Ministero ma non in questo modo, con provvedimenti parcellizzati.

Lo stesso impegno di risorse per aumentare il personale, il prevedere nuovi consulenti e nuovi strumenti, ad assetto ministeriale invariato, cioè il potenziamento della situazione attuale rappresenta, a mio avviso, uno spreco nel momento in cui ci sono già idee su quali possano essere le nuove configurazioni.

Auspichiamo pertanto che si provveda celermente e ritengo che dovremo farci promotori di un'iniziativa in Aula per verificare l'indirizzo del Parlamento e del Governo nel suo insieme: una riforma sarebbe un successo per tutti e credo anche per il ministro Bassanini che da anni è

impegnato nella battaglia per rinnovare lo Stato e dare maggiore spazio alle autonomie regionali.

Per quanto riguarda la protezione civile, ho ascoltato attentamente l'intervento del Sottosegretario e condivido pienamente quanto ha detto sul possibile futuro scenario. Egli ha mostrato preferenza per l'ipotesi di costituire un'agenzia che abbia una forte autonomia e che sia collegata, o quanto meno controllata, dall'istituendo Ministero dell'ambiente e territorio. Sono perfettamente d'accordo perchè agire in maniera diversa significherebbe, quanto alla parte relativa alla prevenzione, conservare gli attuali dualismi: l'emergenza dovrebbe essere di competenza di un altro Ministero e la prevenzione del nuovo Ministero dell'ambiente e territorio, per cui è meglio che le funzioni vengano assolve dall'agenzia per la protezione civile (anche se non la si vuole chiamare agenzia, deve essere comunque parte di questo Ministero) che ricomprenda al suo interno i servizi tecnici.

Ritengo dunque che, procedendo su questa strada che è abbastanza condivisa, potremo giungere in tempi brevi al nuovo assetto che noi auspichiamo. Nel frattempo, vorrei che non si approfittasse di provvedimenti in corso di esame per cambiare le carte in tavola, sia pure parzialmente.

IULIANO. Signor Presidente, la ritardata emanazione del decreto-legge n. 180 dell'11 giugno 1998 ha destato in me una reazione di stizza. Si verificano infatti situazioni di emergenza e le popolazioni colpite dalle alluvioni non hanno compreso le ragioni del ritardo. Devo riconoscere di essere rimasto favorevolmente impressionato dai primi due articoli, perché si è opportunamente iniziato a prendere in considerazione aspetti che rinviano all'applicazione della legge n. 183 del 1989. Rimane però un elemento negativo: le Conferenze tra lo Stato e le regioni sono considerate dal Parlamento e dagli enti locali come intese tra organi esecutivi che, per responsabilità non del Governo centrale ma delle regioni, non sono calate in maniera efficace nelle realtà locali responsabili della loro attuazione. Per questo motivo i meccanismi di sanzione surrogatori sono un indice indispensabile della tutela dei fruitori finali del decentramento, materia alla quale il ministro Bassanini sta lavorando brillantemente.

Nel momento dell'emergenza, abbiamo riscontrato confusione nella gestione dei primi interventi e registrato un eccesso di competenze all'interno delle amministrazioni comunali e delle regioni: ciascun soggetto – il consorzio di bonifica, il genio civile, l'assessorato all'ambiente e ai lavori pubblici – pretendeva di avere un ruolo principale. Ciò mi induce a condividere quanto detto dal sottosegretario Barberi circa il mantenimento della protezione civile ad un unico livello nazionale. È impensabile infatti affrontare situazioni emergenziali con forze locali, con gli inevitabili disguidi che deriverebbero dall'attivazione di un supporto interregionale.

Devo avanzare un rilievo sulle disposizioni del decreto-legge relative alla gestione del personale. Ogni singola amministrazione, a livello regionale e ministeriale, sembra tesa a tutelare la propria sopravvivenza o la propria espansione. Dovremo correggere questa tendenza e dare l'impres-

sione che le misure approvate sono volte soprattutto al miglioramento della funzionalità dei servizi, senza la quale le amministrazioni perdono la loro ragione d'essere. Mi fa sorridere il fatto che le richieste di alcune regioni, nell'audizione di ieri, si siano appuntate sulle deroghe al blocco dell'assunzione di personale. Sappiamo infatti che il personale, evidentemente male utilizzato, è in esubero e che occorre valutare il pubblico impiego sulla base degli obiettivi e dei risultati – il Ministro della funzione pubblica si sta adoperando per introdurre questi indicatori – combattendo la mentalità del posto fisso, occupato al solo scopo di raggiungere la pensione.

La riduzione dei Ministeri non deve rispondere ad esigenze giornalistiche: ogni volta che ci si accinge a formare un nuovo Governo, sulla stampa si parla del loro accorpamento, ma la riduzione o l'ampliamento del numero dei Ministeri è un falso problema, se le funzioni restano immutate. Il vero problema è la razionalizzazione delle competenze. Occorre istituire quanto prima il Ministero dell'ambiente e del territorio, come previsto nel programma dell'attuale maggioranza, e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti per rispondere alle esigenze della gente.

PRESIDENTE. Mi associo alle considerazioni di quanti hanno sottolineato l'esigenza di un'accelerazione del processo di razionalizzazione e di riforma dell'amministrazione. Non si può affermare che una soluzione sia completamente matura, anche sulla base della discussione che si è svolta in questa Commissione. Non è la prima volta che ci si sofferma sulla circostanza che la difesa del suolo sembra priva di un centro di responsabilità nazionale. L'insistenza, nelle leggi di riforma, su organi quali «comitati di Ministri *ad hoc*» dà il senso quasi della precarietà dell'amministrazione. A volte l'assenza di un organo costituzionale condiziona la mancanza di una politica e di un centro di responsabilità. Si tratta allora di ritagliare alla politica un luogo, di garantirle un nucleo vivente e vitale, un catalizzatore insostituibile dalle gerarchie o dalla razionalizzazione amministrativa.

Anche dal punto di vista amministrativo ci troviamo di fronte, potrei dire settimanalmente, alla necessità di prendere decisioni su singole questioni prive di un quadro di riferimento definito, seppur non insensate. Mi riferisco alle questioni cui ha accennato il senatore Iuliano relative alla gestione del personale da parte dell'Enea.

Il senatore Lasagna ha richiamato le peculiarità del Ministero dell'ambiente, a cominciare dalla sua nascita recente; vorrei sottoporre all'attenzione del ministro Bassanini una seconda considerazione. In molti paesi il governo dell'ambiente è realizzato secondo un modello agenziale, di origine anglosassone. Le agenzie, tra le quali è famosa quella statunitense, non hanno semplicemente un ruolo strumentale o di consulenza – come è stato in Italia il caso del CNR, di strutture esperte o dell'Enea – ma un ruolo di interfaccia con gli operatori presenti sul territorio. Il legislatore italiano non ha ancora deciso se riferirsi ad un modello ministeriale o agenziale. L'ANPA, che ha circa 17.000 dipendenti, non può essere con-

siderata un'agenzia nazionale *tout court* ma, laddove è operante come in Toscana e in Emilia Romagna, rappresenta certamente un punto di riferimento. Occorre immaginare una struttura articolata sul territorio che abbia un rapporto diretto con i cittadini e con le imprese e non già una mera struttura di supporto dell'amministrazione.

Fra l'altro, per il Ministero dell'ambiente esiste un secondo problema. Esso è nato non solo come Ministero di alcuni parchi, ma anche come Ministero per la valutazione dell'impatto ambientale e di controllo. Esiste una contraddizione tra una funzione amministrativa attiva e una di controllo; quest'ultima dovrebbe spettare in una certa misura alla magistratura (in adesione ad un concetto della via giudiziaria all'ambiente).

Non c'è dubbio che un Ministero che ha anche relevantissime responsabilità di gestione, soprattutto nel momento in cui la politica ambientale diventa la politica dello sviluppo sostenibile, trasversale ad alcuni Ministeri, non può diventare un Ministero che risolva il proprio operato nel controllo di alcuni vincoli, salvo essere impoverito e ridicolizzato.

Le considerazioni che qui stanno maturando sull'istituendo Ministero dell'ambiente e del territorio, anche perchè nel nostro Paese ambiente e territorio sono già nella definizione della Corte costituzionale difficilmente separabili, non sono ovviamente pro o contro qualcuno, a favore di una politica o di un'altra. Abbiamo vissuto il paradosso che nella precedente legislatura il Gruppo Verde si è opposto all'unificazione delle competenze su ambiente e territorio temendo una contaminazione attraverso la fusione del Ministero dei lavori pubblici e di quello dell'ambiente.

BORTOLOTTI. Temevamo la scomparsa dell'ambiente.

PRESIDENTE. Non credo. Bisognerebbe avere più fiducia nei propri valori e nelle proprie forze: il tema dell'ambiente non può scomparire, con tutti i problemi che vi sono.

Penso che questo processo di rafforzamento della gestione dell'ambiente vada perseguito superando l'idea che per l'ambiente vi sia solo un problema di tutela e che esso vada gestito a livello statale. Questo è insostenibile per la diffusione e per il carattere pervasivo del problema, pertanto le responsabilità vanno moltiplicate e diffuse. Così come è del tutto sbagliata l'idea che lo Stato nella gestione dell'ambiente e del territorio possa essere considerato residuale: anche questo mi sembra francamente un atteggiamento ideologicamente scorretto.

Ritengo che si debba fare il possibile per adottare una sicura direzione di marcia. Non posso non far presente inoltre un problema fin qui taciuto: il 48 per cento del territorio, abitato da oltre il 50 per cento dei cittadini italiani, è sottoposto a vincoli di tutela paesistica e ambientale da parte del Ministero dei beni culturali, che peraltro rispetto a questa competenza enormemente dilatata non ha le forze, il personale e la tradizione per farvi fronte. Mi dicono che una fioriera sul lungomare di Cinquale vada autorizzata da un organo decentrato di tale Dicastero e che il cambio di una finestra o di un prospetto nelle più grandi città italiane

vada autorizzata direttamente da questo Ministero, lo stesso che non esprime neanche il parere sul piano regolatore di Bologna. Vi è quindi una situazione per cui mentre un piano regolatore passa attraverso l'esame dei poteri locali, l'attuazione di una piccolissima parte di quanto previsto va autorizzata direttamente dal Ministero. Questi aspetti vanno risolti attraverso un migliore coordinamento.

Secondo me non bisogna aver paura di attraversare una fase di passaggio, intanto cercando di unificare in un Ministero tutte le funzioni di tutela dei vincoli ma poi evitando che le sue competenze si riducano solo a questo perchè, al di là della figura del Ministro e delle forze politiche che lo sostengono, ciò può portare effettivamente ad una dialettica non costruttiva fra le amministrazioni, circa la necessità di infrastrutture e di sviluppo economico e l'ordinata gestione di una risorsa limitata, quale il territorio.

Penso si debba stabilire una marcia di avvicinamento, perchè anch'io credo che sia difficile ridurre 4 Ministeri a 3 o a 2 nel giro dei prossimi mesi, ma alcune decisioni possono essere adottate subito; ad esempio i tempi di trasferimento della difesa del suolo al Ministero dell'ambiente, per farlo diventare Ministero dell'ambiente e del territorio, possono essere rapidi.

Dobbiamo esprimere un orientamento anche sulle agenzie, perchè l'Enea e l'ANPA non possono essere incaricate di fare solo da supporto alle decisioni ministeriali. Si tratta di migliaia di persone, di rilevanti competenze, in alcuni casi del meglio dell'amministrazione italiana nel settore. Sento parlare di nuove agenzie, come quella per la gestione del nucleare o quella della protezione civile, ma intanto bisognerebbe coordinare le agenzie che ci sono.

In prospettiva dovrebbe esservi un Ministero dell'ambiente e del territorio all'interno del quale ha una sua funzione la protezione civile e al quale personalmente ritengo che vadano ricondotte le competenze generali in materia urbanistica, anche se credo che il punto essenziale sia attribuire tale competenza alle regioni e che quindi non sia così decisivo se la materia urbanistica afferisca all'uno o all'altro dei due blocchi prospettati dal ministro Bassanini.

Su questa materia ritengo del tutto legittimo un approfondimento, ma una direzione di marcia – ripeto – deve essere possibilmente chiarita fin da ora, altrimenti rischiamo, in prospettiva, che le amministrazioni di oggi, come i sovrani di una volta, piuttosto che gestire bene le competenze che hanno siano solo tese a conquistarne di nuove. Invece ha ragione il senatore Iuliano quando dice che noi dobbiamo decidere subito non tanto di potenziare le amministrazioni così come sono, amministrazioni che peraltro hanno dimostrato una certa inefficienza in questo campo, quanto dimostrare la capacità di «metterle in rete» attraverso una serie di decisioni graduali da svilupparsi all'interno della delega che il Parlamento ha affidato al Governo in termini abbastanza generici.

La materia dell'ambiente e del territorio ha una sua specificità storica; la costruzione del Ministero dell'ambiente è avvenuta di recente e

solo in termini semplicemente aggiuntivi. Ad esempio, si sono istituite le Autorità di bacino, ma non si sono aboliti i consorzi di bonifica; si è costituito il Ministero dell'ambiente, ma non si sono assunte le competenze di altre amministrazioni.

In questo campo è necessario uno sforzo collegiale. Come Parlamento e come Commissione nel corso di questa discussione potremmo produrre un atto di indirizzo al Governo, fermo restando che in questi giorni stiamo parlando del decreto-legge sulle frane in Campania e non possiamo caricare questo provvedimento della complessità di tutta la materia.

Chiedo scusa se mi sono permesso di intervenire, ma l'occasione è estremamente importante, come pure la disponibilità del ministro Bassanini. Ritengo sia giusto che una Commissione di merito faccia conoscere il frutto, sia pure parziale, della propria esperienza.

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Ringrazio gli intervenuti. Avevo già fatto presente di non avere alcuna competenza di merito per affrontare questi problemi al Presidente, il quale mi darà atto di aver suggerito che l'audizione coinvolgesse tutti i Ministri che hanno competenze e responsabilità in questa materia. Sulla base dell'intervento del Presidente, deduco che gli interessati non siano soltanto i Ministri dell'ambiente, dei lavori pubblici e dei trasporti, ma anche quello dei beni culturali e ambientali.

In assenza di tali Ministri, il sottoscritto non può esprimere opinioni sul merito degli indirizzi politici del Governo; può ascoltare, fare tesoro delle indicazioni emerse, e le potrà sommestamente riferire, ma l'interlocutore governativo è qui rappresentato in modo del tutto inadeguato rispetto ai fini. Fornirò comunque le risposte che posso. Vorrei ringraziare il senatore Lasagna per l'apprezzamento e l'incoraggiamento che ha voluto esprimere in ordine al tentativo che stiamo facendo, e che è sicuramente di straordinaria difficoltà, di riformare radicalmente il nostro sistema amministrativo. A mia volta, ho sempre dato atto in tutte le sedi che, almeno su questo terreno, tra maggioranza e opposizione, o almeno il principale schieramento di opposizione, c'è stato un rapporto leale e costruttivo senza il quale la partita sarebbe condannata, data la sua difficoltà alla sconfitta per tutti, non solo per il Governo e la maggioranza.

Le necessità di intervenire sulle regole e sulla macchina del nostro sistema amministrativo, che è un po' il sottoscala o il seminterrato del nostro sistema costituzionale, un pezzo di Costituzione materiale, e la difficoltà di questo impegno, richiede un largo consenso: come le riforme costituzionali si fanno con largo consenso o, ahimè, non si fanno, così la riforma del sistema amministrativo richiede la collaborazione, l'impegno e la convergenza di tutti, altrimenti non si realizza. Finora questa collaborazione c'è stata (ciò non significa che su singole questioni non ci siano state divisioni) e rappresenta un fatto importante.

Sono il primo ad essere convinto, e credo di averlo ripetuto molte volte, che i tempi di questa riforma sono un dato fondamentale e che

non è possibile pensare di dilatarli troppo. Il ministro Ciampi, in una recente occasione, inaugurando il Forum della pubblica amministrazione di quest'anno, ha affermato che il nostro sistema amministrativo ha accumulato cinquant'anni di ritardi rispetto a quelli più avanzati; non possiamo pensare di recuperare questo svantaggio in altri cinquant'anni, ma neanche in dieci: per quanto possa sembrare irragionevole dobbiamo cercare di farlo molto rapidamente.

Ciò significa che anche io, in linea di principio, sono favorevole a non rinviare l'attuazione di scelte, di riforme, di riorganizzazioni una volta che siano maturi i tempi e che si sia deciso di farlo. Pertanto ho preso atto, e ne riferirò al Consiglio dei ministri, della pressochè unanime convinzione che sia opportuno, nell'ampio settore di attività e di competenze di cui stiamo discutendo, non rinviare il riassetto definitivo all'inizio della prossima legislatura, anche se è vero che le leggi di delega lo consentono e che, come ho affermato nella mia relazione, l'orientamento ad oggi definito nel corso delle due sedute del Consiglio dei ministri del 15 e del 22 maggio scorsi, prevede che una parte dell'operazione e del riassetto possa essere normata e organizzata in modo da decorrere dall'inizio della prossima legislatura.

Alla base di ciò vi è una considerazione realistica di cui non è difficile capire le ragioni: è infatti accaduto in passato che riforme anche importanti, sulle quali in linea di principio c'era un notevole grado di consenso, si siano scontrate con gli equilibri politici e gli assetti propri di maggioranze e coalizioni quali sono ancora le maggioranze del nostro sistema politico che, infatti, non è un sistema politico bipartitico, ma è tendenzialmente bipolare: entrambi i poli si articolano in forze politiche diverse ed esprimono maggioranze di Governo con un grado maggiore o minore di coesione ed omogeneità programmatica e politica, ma si tratta pur sempre di alleanze.

Da questo punto di vista, è stata da tempo identificata, come linea dottrinale di principio, l'opportunità di prevedere forme e modi tali da non sacrificare la sostanza, il merito delle riforme e delle operazioni di riorganizzazione alle esigenze di equilibrio degli assetti, per cui in certi casi è meglio ritardare un'operazione di riassetto piuttosto che farla condizionare, per esempio, dall'attuale distribuzione degli incarichi ministeriali: questo per essere estremamente chiari e finanche ovvi.

È evidente tuttavia che, laddove questo può essere evitato, è meglio evitarlo. Nel caso specifico le ragioni per le quali sarebbe opportuno arrivare quanto prima ad un riassetto a regime delle competenze e delle responsabilità in questo settore sono sotto i nostri occhi perchè le emergenze che si verificano (l'ultima è quella di Sarno e dei comuni limitrofi) sono tragici campanelli d'allarme che ci spingono a considerare quanto, in questo settore più di altri, i tempi delle operazioni di riforma e riorganizzazione siano importanti.

Su ciò posso soltanto riferire e dire al senatore Veltri che, ferma restando la loro importanza, le indicazioni del Parlamento andrebbero sottoposte al colleghi che hanno responsabilità di merito in quanto oggi è pre-

sente soltanto il sottosegretario per la protezione civile Barberi, ma non i Ministri dei vari Dicasteri interessati. In ogni caso l'orientamento del Consiglio dei ministri già definito è sempre rivedibile, anche sulla base degli indirizzi del Parlamento. Ciò non significa, almeno io non lo interpreto così, che il riassetto organizzativo di questo settore sia rinviato integralmente all'inizio della prossima legislatura: una parte può essere effettuata subito con i tempi previsti dalla legge di delega recentemente aggiornati ed i mesi necessari per l'attuazione della delega che scade il 31 gennaio 1999, dunque, anche se non si pervenisse ad una riorganizzazione definitiva, i moduli dell'organizzazione definitiva dovrebbero essere delineati in tempi abbastanza celeri.

Mi spiego meglio, anche per rispondere ad un quesito posto dal senatore Maggi. La nostra ipotesi coinvolge un insieme di strutture, tra le quali il Ministero dell'ambiente, il Ministero dei lavori pubblici e il Ministero dei trasporti e della navigazione, nonché diverse agenzie e servizi tecnici nazionali come la Protezione civile, i Vigili del fuoco e l'ANPA.

Vorrei precisare che il progetto di un'articolazione ministeriale intorno a due grandi fasce di interessi pubblici omogenei non significa, e non può significare, la separazione tra la funzione di tutela e di vincolo e quella di intervento. Se così fosse, il presidente Giovanelli avrebbe ragione: si configurerebbe in maniera puramente negativa e limitativa il ruolo di governo delle misure, degli interventi e delle attività legate alla soddisfazione e alla realizzazione di uno dei due gruppi di interessi pubblici.

Nella mia relazione si tratta, sia pure sinteticamente, di ambiente e di territorio. Al senatore Maggi, il quale ha chiesto chiarimenti sul significato delle parole «preservazione ed uso ordinato e sostenibile delle risorse territoriali e degli interventi di risanamento ambientale» rispondo che il termine preservazione è una delle tre sintetiche definizioni della missione di questa struttura ministeriale incentrata soprattutto sull'attività di tutela e di vincolo. L'uso ordinato e sostenibile delle risorse territoriali impegna di per sé un'attività di intervento, ancora più esplicita nella dizione «interventi di risanamento ambientale». Va da sé che, in questa ipotesi, il complesso delle attività di difesa del suolo, nel senso più ampio della parola, almeno per quanto riguarda la responsabilità, dovrebbe essere accentrato. Altra questione è decidere se tali attività saranno svolte attraverso strutture ministeriali in senso proprio o attraverso agenzie o servizi rientranti nell'ambito della responsabilità di un centro di imputazione politica che ne risponda al Parlamento e al Governo. Come si evince dalla lettura di altri passaggi della relazione, ciò è parte integrante di un modello complessivo di organizzazione dell'amministrazione pubblica più articolato e flessibile rispetto al passato che, come avviene in paesi come gli Stati Uniti d'America, non opera attraverso Ministeri di tipo tradizionale, secondo il modello napoleonico importato in Italia, ma attraverso agenzie di servizi nazionali. Si tratta di strutture dotate di un grado di flessibilità e di agilità operativa che, per ovvie ragioni, la struttura ministeriale in senso stretto non riesce ad assicurare nella stessa misura. Non credo che il presidente



Giovanelli intendesse affermare in senso letterale che la conclusione del processo sarà la mera fusione tra il Ministero dell'ambiente e quello dei lavori pubblici.

PRESIDENTE. Assolutamente no.

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*  
L'articolazione intorno a due blocchi omogenei di competenze funzionali significa la redistribuzione delle attività e dei compiti, in un settore in cui operano attualmente diversi Ministeri e una serie di strutture dell'amministrazione diversamente denominate, intorno a due grandi centri. Capisco che anni fa si discuteva in modo sommario di fusione tra il Ministero dei lavori pubblici e quello dell'ambiente, ma con questa impostazione si poneva un problema reale di concreta definizione dell'assetto amministrativo. Per dirla con altre parole, la ragione per la quale pensiamo di realizzare gradualmente, in futuro e non nell'immediato presente, la fusione tra il Ministero del tesoro e del bilancio e quello delle finanze, seguendo il modello di molti altri paesi stranieri, dipende anche dal fatto che il Ministero delle finanze ha circa 130.000 dipendenti, la metà dei quali fanno parte della Guardia di finanza, mentre il Ministero del tesoro e del bilancio ne ha meno di 20.000, pur avendo funzioni, competenze e responsabilità di grande rilevanza e complessità. In un'ipotesi di questo genere, si corre il rischio che la struttura più consistente fagociti quella più piccola, impedendo il conseguimento dell'obiettivo qualitativo che si intende raggiungere. Anche questi elementi devono essere ovviamente tenuti presenti.

Per rispondere al senatore Veltri, è indubbio che, quale che sia la soluzione cui si perverrà – rispetto alla quale non è ovviamente irrilevante l'opinione del Parlamento, soprattutto qualora vi sia un orientamento unanime – occorre che l'assetto definitivo sia, per quanto possibile, coerentemente anticipato nella fase transitoria. Occorre procedere intanto ad una redistribuzione di competenze che consenta – è questo infatti il punto di partenza – di identificare le responsabilità politiche in materia di difesa del suolo in modo coerente e lineare; diversamente lasceremmo aperta la questione più grave che le tragiche vicende delle scorse settimane hanno evidenziato.

Per quanto riguarda la distribuzione di competenze tra le regioni e gli enti locali la legge di delega prevede l'identificazione dei compiti di rilievo nazionale sulla base, se possibile, di un'intesa tra Governo e regioni. Giudico importante l'intesa che è stata raggiunta, la quale è stata gestita principalmente dalle amministrazioni interessate (ambiente, lavori pubblici e protezione civile).

La legge prevede un anno per l'emanazione di decreti integrativi correttivi che possono intervenire su diversi aspetti. Mi sembra che si sia riusciti complessivamente a delineare una distribuzione abbastanza equilibrata, salvo correzioni sempre possibili. Vorrei dire sommariamente, ma credo che i senatori presenti mi capiranno, che anche negli Stati federali con tradizioni competitive, e l'esempio degli Stati Uniti d'America è pro-

totipico, alcune importanti, ancorché limitate e mirate competenze e responsabilità, sono mantenute a livello federale. Ho detto più volte al riguardo, e mi spiace che in Italia qualcuno equivochi, che non è più federalista la posizione di chi ritiene che lo Stato e l'amministrazione federale debbano essere spogliati di competenze e di poteri fino al punto di azzerarli. Negli Stati federali le competenze e i poteri del Parlamento, del Governo e dell'amministrazione federale sono certamente limitati e mirati ma qualitativamente molto importanti. Come sapete, l'agenzia americana che interviene in caso di grandi emergenze naturali dispone per l'anno fiscale dal primo novembre 1997 al 31 ottobre 1998 di un bilancio di 13 miliardi di dollari, che sono circa 22.000 miliardi di lire, anche se occorre tener conto che gli Stati Uniti sono grandi almeno 4 o 5 volte l'Italia. È evidente che se c'è una frana nel Montana o nello Utah intervengono questi singoli Stati, ma se un tornado interessa mezza Florida interviene anche l'agenzia federale.

Noi qualche volta ragioniamo di federalismo senza tener conto dell'esperienza degli Stati federali, cioè del federalismo reale. Da questo punto di vista ha ragione il senatore Iuliano: anche andando verso un assetto di tipo federale bisogna pensare a strumenti e poteri cooperativi e a strumenti e poteri sostitutivi.

Non si può pretendere di scaricare una serie di responsabilità e di competenze sulle spalle delle regioni e poi pretendere che si arrangino: non è così negli Stati federali. Diamo responsabilità e poteri definiti e importanti, però continua ad esistere la necessità di strumenti cooperativi efficaci, finché possibile; così si risponde anche a problemi come quelli posti dal presidente della provincia di Pescara. Ovviamente le competenze saranno accompagnate dalle risorse, ma occorre prevedere strumenti cooperativi e, nel caso di inerzia, anche qualche strumento di intervento sostitutivo, perché di fronte a gravi conseguenze per l'incolumità delle persone qualche strumento sostitutivo esiste anche negli Stati federali.

Vorrei sottolineare che uno degli assi centrali della riforma dell'amministrazione statunitense negli ultimi anni, affidata alle cure del vice presidente Al Gore, è stato il rafforzamento degli strumenti di cooperazione tra l'amministrazione federale, quella degli Stati e le amministrazioni degli enti locali. Questo non è affatto in contraddizione con i principi di un sistema che ha una Costituzione federale e che rappresenta il modello più accreditato e consolidato di Stato federale.

Così anche prevedere che ci sia un insieme, naturalmente coordinato, di corpi e di servizi tecnici a disposizione tanto delle amministrazioni regionali e locali per l'esercizio delle loro competenze, quanto dello Stato centrale, che un domani potrebbe essere federale, per l'esercizio dei poteri di cooperazione e, nei casi previsti, dei poteri sostitutivi, anche questo rientra in un modello funzionale sul quale secondo me è opportuno che lavori il Parlamento per identificare delle soluzioni.

Per quanto riguarda l'altra osservazione del senatore Iuliano, la Conferenza Stato-regioni funziona, e secondo me funziona ancora meglio da quando, avendo istituito una Conferenza unificata Stato-regioni-enti locali,

su una serie di questioni sono stati coinvolti i comuni e le province, che hanno trovato una sede in cui essere rappresentate autorevolmente e paritariamente.

Ciò ovviamente non esclude, come diceva il senatore Iuliano, che esista un problema di attuazione delle decisioni. Le Conferenze lavorano molto rapidamente e secondo me rappresentano, fra gli organismi di cooperazione, quelle che lavorano meglio. Molto spesso emerge anche la capacità di svolgere un ruolo istituzionale che vada al di là delle posizioni politiche; infatti in queste Conferenze sindaci e presidenti di regioni e province spesso non prendono posizione a seconda delle opinioni politiche: essi si sentono rappresentanti delle istituzioni. Quasi sempre le intese si raggiungono rapidamente perché c'è una comune responsabilità istituzionale, almeno su gran parte delle questioni.

Il problema è rappresentato dall'attuazione, da parte delle regioni e degli enti locali. Non si tratta talora di un problema di volontà politica, ma di strumenti di attuazione ed è questa (se mi è consentito tirare l'acqua al mio mulino su questioni politiche che mi è capitato di porre in varie sedi pubblicamente da due anni a questa parte) una delle questioni più delicate della riforma del nostro sistema amministrativo. Dobbiamo cominciare a ragionare su quali sono gli effettivi strumenti che noi diamo agli enti locali e alle regioni per svolgere i compiti fondamentali, sapendo che in prima battuta il meccanismo della legge n. 59 del 1997 prevede che a queste istituzioni siano trasferite le risorse equivalenti a quello che lo Stato spendeva nel settore per l'esercizio di queste funzioni. Tuttavia, lo Stato spendeva spesso poco e a volte male.

Abbiamo anche un problema di rafforzamento dei corpi tecnici dello Stato, delle regioni e degli enti locali. Questa è una delle scelte che dobbiamo compiere in termini di priorità nella allocazione delle risorse.

Come diceva il senatore Iuliano, occorre organizzare la mobilità nel settore pubblico; questo significa formazione, riqualificazione professionale e, qualora la mobilità sia territoriale, significa incentivi, come si fa anche nel settore privato.

Tutto questo richiede che nella valutazione dell'allocazione delle risorse, che il Governo e il Parlamento saranno chiamati ad effettuare nella prossima finanziaria, si considerino tutti questi aspetti. Il rischio è che il «collo di bottiglia» sia rappresentato dal fatto che le amministrazioni chiave, quelle che hanno i compiti più delicati e che richiedono alta specializzazione, non abbiano gli strumenti e le qualità professionali necessari per poter svolgere questi compiti. A questo punto sarebbe inutile destinare cospicue risorse a tali interventi se poi non si riesce a svolgerli con un grado adeguato di capacità e professionalità.

Naturalmente bisogna fare tutto questo con grande rigore, in modo selettivo, evitando di pensare che la soluzione possa essere quella di destinare risorse a pioggia.

POLIDORO. Non è proprio questo il «collo di bottiglia» cui mi riferivo prima? A mio giudizio, la debolezza degli apparati periferici è sottovalutata, anche dalla Conferenza Stato-regioni.

BASSANINI, *ministro per la funzione pubblica e gli affari regionali*. Senatore Polidoro, come lei sa, è una questione che pongo costantemente in questi ultimi tempi. La risposta si articola in tre punti. Innanzi tutto non dobbiamo pensare ad enti periferici nella condizione attuale perchè comunque, contestualmente al passaggio delle funzioni, avverrà un passaggio di risorse umane, finanziarie e patrimoniali. In secondo luogo, nel frattempo è necessario potenziare gli strumenti di cooperazione, sostegno e collaborazione dello Stato, e possibilmente anche delle regioni, nei confronti degli enti locali; in tal senso si sta operando: per esempio, è in corso una riorganizzazione delle prefetture in modo che possano fornire strumenti di collaborazione ed assistenza amministrativa agli enti locali. In terzo luogo, è necessario pensare come organizzare queste forme di cooperazione attraverso i corpi tecnici: è il problema dell'agenzia per la protezione civile, dei servizi tecnici nazionali e così via. Un'ultima considerazione riguarda il fatto che la legge delega e i decreti legislativi prevedono poteri sostitutivi; ritengo inoltre che il disegno di allocazione delle risorse del *post* Maastricht, che certamente non ci consente di «scialare», imporrà a Governo e Parlamento un serissimo problema di priorità nell'allocazione delle risorse.

Credo che tra le questioni da mettere sul tavolo ci sia anche il potenziamento delle amministrazioni che svolgono funzioni di grande rilievo e delicatezza. Ovviamente deve essere un potenziamento selettivo: non si tratta di assumere uscieri, ma geologi, ingegneri, informatici; se, ad esempio, vanno in pensione cinque uscieri non è necessario sostituirli (basta dare al sesto usciere un *monitor* per sorvegliare l'ingresso del palazzo) ma bisogna assumere un geologo, un informatico ed un dirigente moderno che servono e forse costano come i cinque uscieri.

BARBERI, *sottosegretario di Stato per l'interno, con delega per la protezione civile*. Ringrazio il Presidente ed i membri della Commissione ma non giudico necessaria una replica in quanto la problematica rappresentata nell'intervento di ieri mi sembra sia stata largamente condivisa e non ci sono state richieste di approfondimento.

PRESIDENTE. Ringraziamo il ministro Bassanini per le indicazioni che ha fornito nella sua relazione e per le osservazioni che ha introdotto nella replica che saranno sicuramente utilissime nello svolgimento del nostro lavoro sia per l'esame del decreto legge n. 180 del 1998, sia per la valutazione del quadro di riferimento sulle indagini svolte in Campania.

Comunico che, poichè con l'audizione odierna sono state affrontate anche le tematiche di cui alla richiesta di Commissione avanzata ai sensi dell'articolo 46 del Regolamento nella seduta di giovedì 18 giugno, con la seduta in corso si intende esaurita tale richiesta.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 10,20.*

---

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

*Il Consigliere parlamentare dell'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici*

DOTT. VINCENZO FONTI





