

COMMISSIONE PARLAMENTARE

PER LA RIFORMA AMMINISTRATIVA

**INDAGINE CONOSCITIVA
SU PROBLEMI E PROSPETTIVE DERIVANTI DALLA
PRIMA FASE DI ATTUAZIONE DELLA DELEGA AL
GOVERNO PER LA RIFORMA AMMINISTRATIVA**

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 8 MAGGIO 2002

Presidenza del presidente CIRAMI

INDICE

Indagine conoscitiva su problemi e prospettive derivanti dalla prima fase di attuazione della delega al Governo per la riforma amministrativa: audizione del professor Cerulli Irelli

| | | | |
|---|-------------------------|----------------------------|----------------|
| * PRESIDENTE: | | * CERULLI IRELLI | Pag. 7, 13, 18 |
| - CIRAMI (UDC:CCD-CDU-DE), senatore | Pag. 3, 13, 17 e passim | | |
| * ABBONDANZIERI (DS-U), deputato | 18 | | |
| BASSANINI (DS-U), senatore | 20 | | |
| BRESSA (MARGH-U), deputato | 16 | | |
| ILLY (Misto) deputato | 15 | | |
| * MANTINI (MARGH-U) deputato | 17 | | |
| SUSINI (DS-U), deputato | 14 | | |

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Segle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Unione Democristiana e di Centro: UDC: CCD-CDU-DE; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

Segle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Alleanza Nazionale: AN; CCD-CDU Biancofiore: CCD-CDU; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Rifondazione Comunista: RC; Misto: Misto; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-Nuovo PSI: Misto-N.PSI.

Interviene il professor Vincenzo Cerulli Irelli.

I lavori hanno inizio alle ore 14,20.

PROCEDURE INFORMATIVE

Indagine conoscitiva su problemi e prospettive derivanti dalla prima fase di attuazione della delega al Governo per la riforma amministrativa: audizione del professor Cerulli Irelli

* PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva su problemi e prospettive derivanti dalla prima fase di attuazione della delega al Governo per la riforma amministrativa.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È in programma oggi l'audizione del professor Cerulli Irelli, che ringrazio per aver accolto il nostro invito. Come voi tutti sapete, il nostro ospite è un illustre studioso di diritto amministrativo ed esperto nelle materie concernenti la riforma delle pubbliche amministrazioni. Nella passata legislatura è stato inoltre autorevole Presidente della Commissione che attualmente ho l'onore di presiedere.

In apertura dei nostri lavori, vorrei fare alcune considerazioni attinenti ai profili istituzionali e politici della Commissione, non avendo avuto ancora il tempo e l'opportunità di farlo in precedenza.

Il materiale di lavoro, inviato a tutti i componenti della Commissione, riporta le quattro relazioni semestrali approvate nel corso della XIII legislatura: esse illustrano adeguatamente il lavoro svolto al fine di verificare periodicamente lo stato di attuazione delle riforme previste dalla legge n. 59 del 1997. Questa, come noto, ha previsto l'obbligo del Governo di trasmettere al Parlamento lo schema dei provvedimenti previsti dalla legge al fine di consentire al potere legislativo di esprimere una funzione di controllo circa il rispetto dei parametri previsti dalla legge di delegazione e, al tempo stesso, una funzione di indirizzo politico.

La Commissione nella scorsa legislatura ha espresso anche una grande quantità di pareri sugli schemi di decreti legislativi e di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri: al riguardo, informo la Commissione di aver disposto che l'Ufficio di segreteria provveda alla loro raccolta in modo da consentire ai componenti che lo richiedano l'eventuale consultazione dei relativi atti parlamentari.

Come ha opportunamente osservato uno studioso della materia (F. Petricone, *Giurisprudenza italiana*, 2002, pagg. 222-228), «la prassi seguita nel corso della XIII legislatura, in materia di pareri resi su atti normativi del Governo, ha dunque ricalcato, almeno inizialmente, l'esperienza tipica dell'epoca statutaria – seguita peraltro fino all'inizio degli anni '80 – di affidare l'espressione del parere a Commissioni *ad hoc*, in particolare a Commissioni bicamerali. Si tratta di una scelta propria anche di altri Paesi dove, soprattutto da ultimo, su temi così delicati e attuali legati alla delegazione legislativa, si è proceduto all'istituzione di organi specifici, a volte anche solo governativi. È questa, ad esempio, la soluzione adottata in Francia dove la DIRE – *la délégation interministerielle à la réforme de l'Etat*, istituita all'interno del *Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation* – ha assunto il compito di partecipare alla preparazione dei testi legislativi e regolamentari, aventi incidenza sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi pubblici, oltre alla semplificazione e all'alleggerimento delle procedure. È questa, poi, la procedura definita dalla *deregulation unit*, da tempo esistente in Gran Bretagna, e quella secondo l'esperienza nordamericana del *General accounting office* o del *Congressional Budget Office*, ai quali compete la verifica dell'attuazione, dei costi e dell'efficacia dei provvedimenti adottati dal Governo».

L'orientamento seguito successivamente dal Parlamento italiano ha condotto a un ripensamento del ruolo esclusivo affidato alle Commissioni speciali, per recuperare la competenza delle Commissioni permanenti sulla verifica del contenuto degli schemi di atti normativi governativi: tale recupero ha trovato espressione nelle osservazioni prodotte dalle Commissioni permanenti e trasmesse alle Commissioni speciali competenti.

La necessaria cooperazione tra Governo e Parlamento, peraltro, anche in quest'ultima fase di lavoro coordinato, non sempre è stata costruttiva. Una critica in tal senso è venuta proprio dall'ex Presidente della Commissione per la riforma amministrativa il quale, nella relazione semestrale del 9 dicembre 1999 – lo ricorderà, professor Cerulli Irelli –, evidenziava come il Governo non sempre si sia adeguato ai pareri espressi dalla Commissione bicamerale, registrando casi in cui il Governo ha aggiunto, nei decreti legislativi emanati, parti nuove rispetto al testo dello schema trasmesso in Parlamento e casi in cui il Governo ha disatteso le soluzioni di aspetti controversi, come definite dalla Commissione, talora con il previo consenso del Governo medesimo. Pur trattandosi di pareri non vincolanti, la prassi interpretativa seguita dai due rami del Parlamento ha privilegiato il criterio della cogenza delle pronunce espresse dalle Commissioni bicamerali consultive al punto che nella menzionata relazione semestrale – nel paragrafo dedicato ai profili di politica istituzionale, compreso nelle considerazioni conclusive – la Commissione lamentava «alcuni casi di inottemperanza agli indirizzi parlamentari che rendono opportuna una riflessione sul procedimento di legislazione delegata con particolare riferimento al raccordo Parlamento-Governo».

È ben vero, al riguardo, che la mancata previsione dell'obbligo da parte del Governo di tenere necessariamente conto degli orientamenti as-

sunti dalla Commissione bicamerale limita sostanzialmente gli effetti riconducibili all'attività di indirizzo e controllo parlamentare: ciò nonostante, il fenomeno della delegazione legislativa dal Parlamento al Governo si inserisce in una linea di tendenza, ormai storica, per cui nell'attività normativa si tende a ricercare la maggiore efficienza possibile, privilegiando, da un lato, l'espressione di grandi indirizzi politici da parte dell'organo parlamentare e, dall'altro, l'efficacia dei precetti derivanti dalle disposizioni adottate in una sede, quale quella assicurata dal Governo, dotata necessariamente di maggiori strumenti di natura tecnica e operativa. Naturalmente la ricomposizione delle eventuali antinomie tra i diversi organi istituzionali non può che essere rinvenuta nella persistenza del rapporto fiduciario sul quale si fonda necessariamente la relazione dinamica tra Parlamento e Governo.

Il problema del controllo dell'attività di delegazione legislativa non è peraltro solo tipico della nostra legislazione (cito, per tutti, il rapporto annuale della Commissione delle Comunità europee al Consiglio europeo e il rapporto dell'OCSE sulla *Regulatory reform* del 1997).

Per quanto riguarda il nostro ordinamento, è proseguita, anche nel corso dell'ultimo periodo, un'inflazione normativa derivante soprattutto da una ipertrofia legislativa, propria peraltro anche di altri Paesi. La possibilità di immaginare un percorso semplificato, per i diversi settori dell'ordinamento, si collega, quindi, anche a un mutamento della mentalità finora caratterizzante il sistema normativo. Legiferare sempre e comunque, indipendentemente dall'effettiva necessità dell'intervento normativo, sembra ormai da evitare, visto che si considera preferibile il principio dell'essenzialità della norma primaria.

In questo contesto, sul quale il professor Cerulli Irelli ci darà il contributo delle sue personali riflessioni ed esperienze, si inserisce un fatto nuovo di assoluto rilievo giuridico, istituzionale e politico. Lo scorso 7 ottobre il corpo elettorale ha confermato, con il primo *referendum* «costituzionale» della storia repubblicana, le modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione. È stata pertanto promulgata e pubblicata la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, in vigore dal novembre 2001. Le modifiche in questione seguono, a distanza di meno di due anni, quelle introdotte dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, in materia di elezione diretta del presidente della giunta regionale e di autonomia statutaria delle regioni.

Ribaltando il precedente criterio di riparto di competenze legislative dello Stato e delle regioni, il nuovo articolo 117 prevede una generale potestà legislativa in capo alle regioni, salvo che per un primo elenco di materie che competono invece allo Stato (legislazione esclusiva dello Stato). Vi è poi un ambito di materie, individuato attraverso un secondo elenco, in cui la potestà legislativa dello Stato e quella delle regioni concorrono: sono le materie a legislazione concorrente, già nota nel nostro ordinamento delle fonti (articolo 117, comma 1, nel testo previgente). Le restanti materie sono assegnate alla potestà legislativa delle regioni.

La riforma ha così sostanzialmente disegnato un sistema tripartito di competenze, nel quale vi sono materie di competenza dello Stato (articolo

117, secondo comma), dello Stato e delle regioni (articolo 117, terzo comma), delle regioni (articolo 117, quarto comma).

In questo schema apparentemente semplice, tuttavia, vi sono diverse connotazioni che incidono sulla linearità di ciascuno dei tre gruppi di competenze. E' opportuno tuttavia sottolineare fin d'ora come non sia agevole valutare esattamente l'impatto della nuova tripartizione, per due motivi. In primo luogo, perché, in definitiva, l'esperienza del sistema previgente dimostra che il confine esatto delle competenze è comunque un confine mobile, che si assesta e si sposta nel tempo, secondo il contesto politico e il ruolo degli attori istituzionali che concorrono a definirlo: Parlamento, Governo, regioni e Corte costituzionale. In secondo luogo, perché gli strumenti a disposizione dell'interprete per acquisire *a priori* un orientamento, prima cioè che il contesto e le reciproche relazioni funzionali tra gli organi via via si definiscano, sono – ovviamente – solo quelli delineati in riferimento al sistema costituzionale di ripartizione previgente e non vi è alcun elemento di certezza che essi si conformino nello stesso modo in contesti diversi. In altri termini, non è detto che la definizione dei principi fondamentali, spettanti allo Stato nelle materie concorrenti *ex* articolo 117 nuovo testo, siano gli stessi principi fondamentali che limitavano le regioni nelle materie citate dal previgente testo dell'articolo 117. Ciò è possibile ma non è necessariamente un dato che è possibile dare per acquisito.

Altrettante e, se vogliamo dirlo esplicitamente, più problematiche conseguenze si registrano nel passaggio dal previgente assetto normativo e organizzativo delle regioni e degli altri enti locali all'assetto determinato dalla progressiva assunzione, da parte dei soggetti interessati, delle funzioni e delle competenze ridisegnate dalla norma costituzionale. È di tutta evidenza, in proposito, che occorre richiamare tutti i soggetti interessati – *in primis* lo stesso Parlamento, il Governo e, soprattutto, le regioni – a offrire, naturalmente quanto doverosamente, il massimo della leale cooperazione istituzionale per risolvere, secondo diritto positivo, i numerosi problemi di adattamento e adeguamento alla realtà che, grazie anche alle riforme preannunciate dal Governo Berlusconi, è in continuo assestamento verso modelli di maggiore autonomia e responsabilità delle autonomie territoriali, con conseguenze necessarie anche sugli apparati e l'organizzazione dello Stato centrale.

Ciò delinea un ambito potenziale di interventi e assestamenti progressivi di non semplice configurazione politica e amministrativa. La leale cooperazione istituzionale, ad esempio, potrebbe suggerire l'opportunità che, almeno in questa fase, non si coinvolga immediatamente la Corte costituzionale per la risoluzione delle controversie e dei conflitti di cui all'articolo 134 della Costituzione. Del pari, il Parlamento dovrebbe assicurare la massima coerenza nel legiferare coerentemente con il quadro di riferimento che si va consolidando, e opportunamente, al riguardo, il Governo ha assunto l'iniziativa di coinvolgere le regioni in un disegno di condiviso procedere con le nuove regole e con gli strumenti ritenuti più idonei.

Il Governo, inoltre, all'inizio della corrente legislatura ha presentato un disegno di legge recante la delega per la riforma dell'organizzazione

del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici il quale, tra l'altro, proroga di ulteriori diciotto mesi la facoltà del Governo medesimo di adottare uno o più decreti legislativi, correttivi o modificativi di decreti legislativi già emanati ai sensi dell'articolo 11, comma 1, della legge 15 marzo 1997, n. 59. Si riapre, pertanto, una stagione di ulteriori riflessioni sugli interventi in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni in ordine alla quale la Commissione avrà bisogno dell'intelligenza e dell'impegno di tutte le forze politiche per assolvere ai compiti cui tutti siamo chiamati.

Sono quindi lieto di chiedere al professor Cerulli Irelli di illustrare alla Commissione le sue personali valutazioni - derivanti non solo dall'esperienza di studioso ed esperto della materia ma anche di autorevole Presidente della Commissione bicamerale nella precedente legislatura - in ordine ai problemi e alle prospettive derivanti dalla prima fase di attuazione della delega al Governo per la riforma amministrativa.

Ho voluto fare questa sottolineatura per segnalare il compito che spetta alla Commissione e a tutti i suoi componenti, sia in ordine ai pareri che saranno espressi in ordine alla lettera *a*) dell'articolo 5, per i nuovi schemi di decreto legislativo che il Governo dovrà sottoporre al nostro esame, sia in ordine alla lettera *b*), cioè la vigilanza sui tempi e sulle modalità di attuazione delle riforme amministrative nel loro complesso.

* *CERULLI IRELLI*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vi ringrazio per l'invito che mi avete rivolto, che oltretutto mi consente di tornare in quella che per tre anni è stata la mia residenza abituale. Nella passata legislatura abbiamo svolto un lavoro effettivamente esaltante con il sostanziale consenso di tutte le forze politiche. Questo è stato uno dei luoghi della condivisione e del consenso nell'attuazione della riforma, come i colleghi di allora possono testimoniare, tanto dell'una quanto dell'altra parte politica.

Non voglio fare un'illustrazione del lavoro della Commissione, che risulta agli atti; tra l'altro ho potuto constatare che è stata fatta una pregevole pubblicazione di tutte le relazioni e delle audizioni. Mi limiterò ad indicare alcuni punti descrittivi e anche critici che possono essere utili, a mio avviso, per il lavoro che vi apprestate a svolgere.

La Commissione bicamerale nacque con la legge n. 59 del 1997 e quasi contestualmente furono istituite altre Commissioni bicamerali su altri grandi aspetti della riforma, per esempio quella in materia di bilancio e di nuova disciplina contabile dello Stato, quella in materia fiscale. Queste Commissioni - la nostra in particolare - nacquero con il dichiarato intento di fare in modo che il Parlamento potesse esprimere, sulle importanti questioni che gli venivano sottoposte, una voce univoca e non quindi più voci quali sarebbero state, viceversa, espresse ove si fosse seguito il normale *iter* della consultazione parlamentare sugli atti del Governo; una voce non solo univoca ma anche tecnicamente vocata, cioè espressione di una Commissione composta di parlamentari che, al di là degli schieramenti e anche dell'appartenenza alle diverse Commissioni speciali, potes-

sero rappresentare una particolare vocazione per i principi e per gli obiettivi di attuazione della riforma, quindi evitare la frammentazione, l'eccessiva specializzazione e il corporativismo che in qualche Commissione permanente può manifestarsi (è anche fisiologico che accada, in quanto le Commissioni permanenti esprimono, per loro natura, interessi di settore).

Come sapete, in quella riforma erano contenuti due aspetti, uno relativo al decentramento delle funzioni dallo Stato alle Regioni e alle autonomie locali (un forte e accelerato decentramento rispetto a quello del passato), l'altro attinente al nuovo assetto dell'organizzazione dello Stato e degli enti pubblici nazionali. Questi due aspetti dovevano marciare di pari passo, perché l'idea, ampiamente condivisa, era che la traduzione di una parte cospicua di poteri e di funzioni statali a livello locale o regionale comportasse un riadattamento, un riassetto e anche un «dimagrimento», una razionalizzazione dell'organizzazione statale, tanto centrale quanto periferica. Quindi i due processi, nel disegno della riforma, avrebbero dovuto andare avanti contestualmente. Inoltre, insieme al decentramento delle funzioni, avrebbe dovuto aversi il trasferimento delle risorse, di personale e di mezzi, dallo Stato alle regioni e alle autonomie locali, come un adempimento che costituisse il presupposto del trasferimento delle funzioni.

La Commissione, rappresentando in questa vicenda il Parlamento, fu chiamata a presiedere a tutti gli aspetti di questo processo, sia quelli riguardanti il decentramento e la riorganizzazione delle amministrazioni centrali, sia anche gli aspetti propriamente finanziari concernenti la nuova dislocazione delle risorse.

Non fu invece assegnato alla Commissione - auspicio che nel nuovo Parlamento questo invece avvenga; io lo chiesi più volte, ma allora non ebbi fortuna - il compito di esprimere il parere sui regolamenti di organizzazione dei Ministeri. Più volte segnalai tale necessità perché oggi i regolamenti di riorganizzazione dei Ministeri, che sono molto importanti e che contengono il grosso della disciplina ministeriale, vengono distribuiti tra varie Commissioni parlamentari, secondo la competenza di settore. Quindi, per esempio, il regolamento del Ministero dell'agricoltura al Senato va alla Commissione agricoltura, invece alla Camera alla Commissione affari costituzionali. A volte su un regolamento si esprimono tre o quattro diverse Commissioni parlamentari, molto spesso non direttamente esperte della materia e con impostazioni non sempre coerenti con il disegno di riforma nel suo complesso. Manifestai allora l'esigenza che, anche sul versante regolamentare, la voce del Parlamento fosse unica e fosse espressa nella stessa sede dei decreti legislativi.

La Commissione iniziò i suoi lavori quasi subito e debbo dire che è stato realizzato - credo di poterlo affermare senza particolari reticenze - un metodo di lavoro in qualche misura esemplare, tant'è vero che il Seminario di studi parlamentari dell'università di Firenze, dove si prepara la gran parte dei nostri funzionari parlamentari, per un anno ha avuto come oggetto di studio il lavoro di questa Commissione. Anzi, pregherei la struttura di procurarsi gli studi di quel Seminario affinché possano essere distribuiti.

Si è trattato di un metodo di lavoro, a mio giudizio, esemplare sia per la forte collaborazione tra maggioranza ed opposizione – devo rilevare che la maggior parte dei pareri è stata espressa con voto unanime – sia perché la Presidenza – ma possiamo dire tutti i colleghi – ha sempre cercato di trovare soluzioni condivise. E ciò partendo dal convincimento politico che, in materia di riforma amministrativa, le contrapposizioni tra le parti politiche avessero un ruolo del tutto secondario, visto che, comunque, ogni parte politica ha interesse a che la macchina amministrativa funzioni al meglio indipendentemente da chi la guida.

Inoltre, la Commissione ha svolto un lavoro esemplare sul piano istituzionale, nei rapporti tra il Parlamento e il Governo, grazie anche alla sperimentazione di un nuovo metodo di raffronto con tali istituzioni, che illustrerò brevemente e che parte da alcune premesse. Forse già da prima, comunque dalla passata legislatura e ora ancor di più, si è fortemente incrementata la potestà normativa del Governo per il consistente ricorso alla delegazione legislativa, che ha coperto settori assai più cospicui che nel passato, e alla delegificazione, che ha fatto sì che ambiti precedentemente normati con fonti legislative fossero affidati alla normazione regolamentare dell'Esecutivo. Il fenomeno della delegificazione – introdotto da una serie di leggi, tra cui la n. 59 del 1997 – ha coperto e tuttora sta coprendo settori sempre più importanti.

A fronte di questi due fenomeni si è posto il problema di consentire al Parlamento un inserimento procedurale e sostanziale, nell'attività normativa, più consistente e significativo rispetto al passato. A tal fine si è previsto il parere obbligatorio di questa Commissione bicamerale nell'adozione di tutti gli atti normativi del Governo afferenti al settore in esame. A questo parere si è cercato di dare una struttura più consistente di quella tradizionalmente attribuita ai pareri parlamentari resi in sede consultiva. Quanto sopra, è avvenuto attraverso una serie di passaggi che costituiscono oggi delle convenzioni costituzionali tra Parlamento e Governo. Si è innanzi tutto stabilito che il parere parlamentare venisse per ultimo, ossia che avesse alle sue spalle l'espressione di tutti gli altri pareri e atti preparatori necessari per perfezionare un atto normativo e che il Governo trasferisse al Parlamento il pacchetto completo, comprensivo del testo e di tutta la documentazione annessa. Per quanto riguarda questa Commissione particolare importanza ha rivestito, e credo rivesta tuttora, il parere della Conferenza Stato-Regioni.

Si è inoltre stabilito che, una volta pervenuto in Commissione, il testo governativo non potesse essere successivamente modificato dal Governo, se non sulla base di specifiche indicazioni della Commissione stessa. Il Governo ha il potere di seguire o meno il parere che la Commissione esprime in sede consultiva (in proposito esiste qualche problema che poi analizzeremo), non ha però il potere di inserire nuovi elementi nel testo del decreto legislativo senza espressa indicazione della Commissione stessa. Pur restando la natura consultiva del parere, questo ha avuto una maggiore robustezza – che potrebbe essere incrementata – nella costruzione concreta degli atti normativi del Governo.

La sede consultiva ha registrato, in molti casi, un ampio e approfondito confronto sociale, e non solo politico tra maggioranza e opposizione, confronto che in sede governativa ovviamente non può esserci. In Commissione le parti sociali (rappresentanze istituzionali delle regioni, delle provincie, dei comuni, dei sindacati, delle associazioni di imprenditori, della Confcommercio) hanno espresso la loro opinione e le loro richieste su singoli atti normativi del Governo, in genere con la presenza di esponenti dell'Esecutivo.

Il parere parlamentare inserito nel procedimento normativo del Governo ha così fatto fronte a due importanti fattori che, viceversa, mancano necessariamente negli atti governativi: dare trasparenza alle scelte che si inseriscono in un atto normativo (a livello governativo la trasparenza non può esistere perché non vi è pubblicità dell'attività del Governo); consentire, anche nell'ambito degli atti normativi del Governo, un confronto politico e sociale, che in sede di Esecutivo ovviamente non può esserci e che invece qui può e deve avvenire, e avviene proficuamente.

In molti casi il Governo ha chiesto alla Commissione di approfondire l'uno o l'altro aspetto di un determinato testo normativo, suggerendo anche soluzioni diverse, ove fossero state condivise, in modo da consentire allo stesso Governo, in seconda lettura, una modificazione migliorativa del testo. Si tratta dunque di una sede di confronto e di trasparenza importante dal punto di vista degli atti normativi di competenza.

Si inserisce a questo punto il rilievo che il Presidente ha avuto la bontà di citare, riprendendolo da una mia relazione: molte volte è successo che i suggerimenti della Commissione, tecnicamente ineccepibili e non particolarmente rilevanti dal punto di vista politico, siano stati ignorati. A mio giudizio, ciò è stato in molti casi frutto di disguidi burocratici più che di scelte politiche pensate. A volte, a fronte di una presa di posizione contenuta nel parere e di un accordo intervenuto in sede di Commissione con esponenti del Governo, sono emerse soluzioni non facilmente spiegabili. In altri casi invece la discordanza tra il parere della Commissione e l'atto finale del Governo è comunque giustificabile sulla base di scelte politiche.

Su questo punto suggerii allora – ma questo deve essere oggetto di riflessione – di riportare in Commissione, per una seconda lettura, il testo finale, non perché la Commissione possa trasformare il suo apporto in un parere vincolante (ciò cambierebbe il sistema delle relazioni istituzionali), ma perché il testo finale molte volte – come ho riscontrato e come è scritto nelle relazioni – presenta aspetti non facilmente spiegabili, che potrebbero essere chiariti in un passaggio dello stesso in Commissione, in presenza di rappresentanti del Governo; ciò, per dare modo all'Esecutivo di spiegare, sul piano politico, il perché di scelte diverse da quelle precedentemente assunte. Un secondo passaggio in Commissione, almeno per i testi importanti, oggi a me sembrerebbe utile da riproporre.

Sottolineo inoltre che l'operazione del decentramento prevista dal Capo I della legge n. 59, come ben sapete, ha trovato la sua espressione soprattutto nel «decretone» n. 112 del 1998.

È un decreto dai contenuti assai cospicui. Alcuni di noi e io stesso avremmo preferito un trasferimento più consistente, soprattutto verso gli enti locali piuttosto che verso le regioni. In ogni modo, si tratta di un trasferimento molto rilevante che investe alcune materie precedentemente estranee alle competenze locali. Penso, ad esempio, all'industria e allo sviluppo economico. Il decreto legislativo n. 112 del 1998 è stato accompagnato da decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che hanno comportato per ogni settore il trasferimento di risorse, di mezzi e di personale. Su questi decreti, che sono stati esaminati in Commissione, nella quale si è attuato un ampio confronto, più dell'apporto della Commissione, ha pesato l'apporto della Conferenza Stato-regioni, per evidenti ragioni. Sono stati negoziati infatti fra il Governo e i rappresentanti di regioni e enti locali. Alla fine, dal punto di vista del trasferimento di beni e risorse, come risulta dalla documentazione, ci troviamo di fronte al passaggio di circa 32.000 unità di personale dalle amministrazioni centrali dello Stato alle regioni e all'attribuzione di circa 30.000 miliardi di lire per l'esercizio delle funzioni trasferite. È quindi un trasferimento consistente, che alcuni avrebbero voluto ancora più consistente. Come voi sapete, in quanto credo che vi siano oggi gli stessi problemi, per questi trasferimenti le resistenze da parte dell'amministrazione del Tesoro sono molto forti e non è facile spuntare poste più interessanti.

In termini più strettamente giuridici, quell'operazione di decentramento era impostata, in base all'articolo 1 della legge n. 59 del 1997, sul principio della sussidiarietà, quindi sul concetto che l'amministrazione, per regola, spettasse ai governi regionali e locali anche in materie di competenza legislativa dello Stato. In realtà, quel principio fu enunciato in un momento in cui vigeva la precedente Costituzione che fino a un certo punto ne consentiva l'espressione. Tuttavia, fu enunciata e condivisa l'idea che anche nelle materie in cui lo Stato aveva l'esclusiva competenza legislativa l'amministrazione potesse e dovesse spettare ad altri enti. In quel contesto, furono inseriti il principio di sussidiarietà ed anche quelli di adeguatezza e di differenziazione. Era infatti chiarissimo a noi - e lo è tuttora a tutti voi - che intanto può avvenire un valido ed efficace trasferimento di funzioni agli enti locali in quanto gli enti locali abbiano una capacità di governo ed una struttura adeguata a ricevere quelle nuove funzioni. Non è pensabile che un piccolo comune di 200-300 abitanti possa avere la stessa capacità di governo, ad esempio, del comune di Trieste, per evidenti ragioni. Per il principio di differenziazione, gli enti locali non sono tutti uguali ma hanno capacità di governo differenziate. Di questo si deve tenere conto in sede di trasferimento delle funzioni. I piccoli enti locali, per gestire nuove funzioni, devono associarsi fra loro: è questo il principio della dimensione adeguata e dell'associazionismo comunale che nella legge n. 59 del 1997 è stato fortemente affermato, anche se, come sapete, nella pratica non viaggia molto facilmente verso gli esiti dovuti.

Questa è l'impostazione generale. Su questa materia viene a cadere il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Quello che era inserito fra i principi di legge ordinaria, diventa adesso vincolo costituzionale.

Nel disegno di legge del Governo (Atto Camera n.1534-B), già approvato dal Senato ma non ancora dalla Camera, non è più compresa la delega sul decentramento ma è compresa soltanto la delega sulla razionalizzazione delle strutture organizzative dello Stato e degli enti pubblici nazionali. La spiegazione di questo sta nel fatto che ormai, con il nuovo Titolo V, il problema del decentramento marcia per la propria strada. Credo che la Commissione - ne ho sentito un accenno prima dal Presidente - mantenga il compito del monitoraggio, quindi la competenza prevista dalla lettera *b*) del comma 4 dell'articolo 5 della legge n. 59 del 1997, anche sul processo di decentramento. Quindi, in qualche modo, essa viene ad inserirsi nel dibattito sul nuovo Titolo V, in quanto il processo di decentramento che è ancora in corso di attuazione oggi deve adattarsi al nuovo Titolo V. Credo che la Commissione, monitorando quel processo, possa e debba interessarsi anche del processo di attuazione del Titolo V.

Per quanto riguarda l'organizzazione del personale, sono state fatte importanti modificazioni legislative che sono state esaminate in questa Commissione. Le vedo sostanzialmente confermate anche nella politica del nuovo Governo, salvo alcuni punti, come ad esempio la ridefinizione dell'assetto dei Ministeri (la nuova maggioranza ne ha istituiti altri due, ma l'itinerario è quello), la riduzione del loro numero, la razionalizzazione delle loro competenze e strutture, la razionalizzazione sia della struttura dell'organizzazione periferica sia della direzione. Per quanto riguarda il personale, si prevede la privatizzazione del pubblico impiego, una nuova disciplina della dirigenza, la competenza del giudice ordinario. Mi riferisco principalmente al decreto legislativo n. 80 del 1998 che è di importanza fondamentale. Sono state presentate alcune proposte di modifica sulla dirigenza che sono ormai in stato avanzato, ma grosso modo il quadro permane. Credo che debba permanere e che non possa non permanere - consentitemi una notazione di carattere politico - perché allora, salvo piccoli e marginali punti, quel processo fu condiviso. Ho notato che la delega in questa materia è stata riaperta completamente e questo consente alla Commissione di dare indirizzi e di esprimersi sulle proposte del Governo con un ampio spettro di soluzioni che possono coinvolgere tutta l'organizzazione dello Stato, quella degli enti pubblici nazionali nonché, credo, anche la disciplina del personale.

Per quanto riguarda gli enti pubblici, mi permetto di segnalare alla Commissione l'esigenza di monitorare l'attuazione del decreto legislativo generale sugli enti pubblici che risale al 1999 e che conteneva una disciplina di grande innovazione, molto interessante, che però necessita di attuazione da parte di una serie di atti regolamentari del Governo che non mi pare siano ancora pervenuti ad un numero e ad un'entità consistenti. In quell'ambito, probabilmente, sarà necessario uno specifico intervento della Commissione.

A fronte del nuovo Titolo V, il problema dell'organizzazione e della ridefinizione delle strutture organizzative statali si pone e diventa estremamente delicato. Questa problematica ricadrà sulle spalle della Commissione. Non si può non tenere conto del fatto che una parte degli attuali

Ministeri e delle loro articolazioni organizzative ormai operano in materie totalmente regionali o locali. La loro sorte, quindi, seppure in una prospettiva di un certo periodo, è segnata perché quelle strutture organizzative sono diventate strutture operanti in materia regionale e devono subire quanto meno una ridefinizione.

Quindi, e questa è una specifica competenza della Commissione, occorrerà necessariamente tornare sul decreto n. 300 in quanto lo stesso era stato concepito in un assetto costituzionale che oggi è cambiato. Questo credo sia il lavoro più delicato che spetta alla Commissione, cioè ridefinire le strutture organizzative dello Stato, con un forte «dimagrimento», per adattarle alle esigenze di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione ma anche, sul piano politico, alle richieste che vengono da più parti circa un più forte e più cospicuo decentramento che ormai si muove rapidamente verso il federalismo.

* **PRESIDENTE.** Professor Cerulli Irelli, la ringrazio per l'approfondito contributo che ci ha fornito. L'esperienza da lei maturata come Presidente di questa Commissione non poteva che avviarci a prendere cognizione del lavoro che ci aspetta.

Attendiamo che il Governo, in esito all'approvazione della legge di riordino della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri, sottoponga al nostro esame i vari schemi di decreto legislativo. È chiaro che fino a quando questo non avverrà, la Commissione dovrà prendere atto di altre questioni. Lo accenno ai colleghi, ma ne parleremo in Ufficio di Presidenza anche per definire un programma. Volevamo sapere da lei se, nell'arco di tempo che va dall'ultima relazione redatta dalla sua Commissione e la costituzione della nuova, ci sono state delle innovazioni sostanziali sul piano del decentramento e del riordino dei Ministeri o se tutto si è fermato in attesa della nuova produzione legislativa da parte del Governo.

* **CERULLI IRELLI.** In questi mesi, in attesa che arrivino gli atti del Governo e che quindi la Commissione possa iniziare la sua opera consultiva, credo che essa possa svolgere un compito ancora più importante, quello innanzi tutto di monitorare quanto è stato prodotto nella scorsa legislatura, al fine di verificarne gli esiti. Per esempio, sul piano del trasferimento di risorse finanziarie e di personale, mi pare di capire che a livello locale le cose stiano andando a rilento e sento molteplici proteste provenire da comuni e provincie circa il fatto che tali risorse ancora non sono pervenute (parlo di quelle di allora). Poi si tratta di stabilire se quel trasferimento di risorse e di personale, che pure era abbastanza cospicuo, sia sufficiente. A quanto mi risulta, dovrebbe essere notevolmente incrementato. I miei amici amministratori di provincia mi dicono che l'edilizia scolastica è ancora coperta da fondi dei bilanci provinciali! Questo è sicuramente un tema che la Commissione deve affrontare nei prossimi mesi.

Inoltre, a mio giudizio, bisogna cominciare ad indagare sulla riorganizzazione dello Stato. Francamente non so, dopo il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, se tutti i regolamenti dei Ministeri siano stati emanati,

ma si tratta di capire, sul piano dell'organizzazione, se questi nuovi regolamenti, in base al nuovo disegno legislativo, abbiano funzionato o meno. Quindi, è una funzione di monitoraggio che diventa molto importante.

Devo dire all'amico Presidente che personalmente trovai qualche difficoltà, a causa del poco tempo purtroppo a disposizione per questo tipo di Commissioni, ad organizzare visite esterne. Infatti, avevo in mente di monitorare presso alcune regioni ed alcuni importanti enti locali l'attuazione della riforma, ma questo allora non fu possibile. Ci limitammo ad operare attraverso audizioni in sede di Commissione e attraverso quegli incontri seminariali (ne abbiamo svolti tre proprio sull'attuazione del Capo I), che sono importanti però non consentono il contatto diretto con gli amministratori locali.

Colgo l'occasione per dire al Presidente e ai colleghi che forse il maggiore disagio per la Commissione, dal punto di vista pratico, è stato quello della ristrettezza delle fasce orarie. In realtà non abbiamo mai avuto una fascia oraria a noi assegnata e più volte, sia per iscritto, sia nei contatti a voce, mi sono permesso di chiedere alla Presidenza della Camera, delle missioni, almeno di qualche ora, per i colleghi che partecipavano ai lavori della Commissione. È stato sempre risposto che questo non era possibile anche – credo – per vincoli legati ai Regolamenti parlamentari. Fatto sta che il lavoro della Commissione non è di facile organizzazione. Bisogna lavorare di notte o nelle fasce orarie di mezza giornata, mentre il lavoro di monitoraggio richiede tempo, perché sono necessari il contatto con l'esterno e la missione esterna, ciò che appunto allora fu difficilmente organizzabile.

SUSINI (*DS-U*). Volevo ringraziare il professor Cerulli Irelli non solo per averci fornito un quadro assolutamente esauriente dell'importante lavoro politico svolto da questa Commissione, ma anche per essersi prodigato in consigli e suggerimenti, sulla base di un'esperienza forte, che credo possano esserci utili.

Il mio auspicio è che si possa ricreare quel clima politico di forte collaborazione registrato nella scorsa legislatura, che in qualche modo è correlato al ruolo specifico della Commissione, ossia un ruolo di cerniera nei rapporti tra Governo e Parlamento e di perfezionamento del processo normativo.

Siamo in una fase di attesa, per così dire, che dovrà essere riempita dopo che il Governo avrà perfezionato le nuove deleghe. Credo tuttavia, come suggeriva il professor Cerulli Irelli, che vi possa essere uno spazio non meno importante in questa fase per un lavoro istruttorio e di monitoraggio sulla base anche delle novità assai rilevanti che sono intervenute sul finire della scorsa legislatura e le modifiche del Titolo V della Costituzione, che inevitabilmente si intrecceranno con i compiti istituzionali della Commissione. Anch'io sono dell'avviso che, nonostante la riforma del Titolo V abbia cambiato radicalmente il tema del decentramento spostandolo su un fronte più avanzato, trattandosi comunque di un processo *in itinere*, in questa fase sia utile un lavoro di valutazione e di monitoraggio del lavoro che è stato svolto, sia in termini di assegnazione delle risorse e

di utilizzo del personale, sia relativamente alla questione di assoluta importanza, citata dal professor Cerulli Irelli, del decreto sugli enti pubblici. Ritengo che la materia su cui programmare il nostro lavoro sia ampia e che ci permetta di spendere utilmente il nostro tempo in una fase in cui non abbiamo ancora atti su cui esprimere pareri.

ILLY (*Misto*). Signor Presidente, desidero anch'io ringraziare il professor Cerulli Irelli per la sua interessante relazione nonché per il lavoro che ha svolto nella veste di Presidente di questa Commissione nella passata legislatura. Desidero sottolineare la necessità - che anch'io rilevo - dell'attività di monitoraggio sull'attuazione del nuovo Titolo V. Ho la sensazione che da parte del Parlamento e delle singole Commissioni non vi sia la piena volontà di dare attuazione al nuovo Titolo V. Farò subito un esempio concreto, anche per non essere frainteso. Faccio parte della Commissione trasporti della Camera. Uno dei provvedimenti che abbiamo esaminato riguardava il trasporto pubblico locale, una materia ormai completamente di competenza delle regioni. Ebbene, più di un membro della Commissione riteneva che fosse comunque di nostra competenza perché quel provvedimento poteva essere inserito nella tematica dell'ordine pubblico. La questione che si era posta doveva essere decisamente conclusa affermando che il provvedimento era di competenza regionale e basta, mentre invece, il suo esame continua. Anche in altre Commissioni accadono episodi simili.

Oltre al monitoraggio, sarebbe opportuno anche svolgere un ruolo di stimolo nei confronti del Governo per accelerare l'attuazione del nuovo Titolo V. Mi pongo poi un ulteriore problema, forse il più grave di tutti. Con la nuova Costituzione, lo Stato, le regioni, le provincie e i comuni sono stati messi sullo stesso livello e hanno pari dignità; è stato definito che la competenza di tipo amministrativo e gestionale è da attribuire alle amministrazioni comunali. Il problema sta oggi nel trasferire queste competenze dalle regioni ai comuni. Non mi pare che interpretiamo in alcun modo questo come un compito della Commissione. Credo che sarebbe invece opportuno prevedere una nostra specifica competenza in tale ambito, altrimenti rischiamo di realizzare quello che ho definito il decentramento, che è altra cosa del decentramento. È un nuovo centralismo regionale dove le regioni accentrano tutti i poteri che con la Costituzione hanno ricevuto, senza trasferirli a loro volta alle amministrazioni comunali e provinciali e senza che nessuno intervenga, se non la Corte costituzionale, su iniziativa di alcuni enti locali. Anche su questo tema vorrei fare un esempio specifico. La regione Friuli-Venezia Giulia è a statuto speciale e quindi aveva già molte competenze ma, come tutte le regioni, erediterà tra breve molte strade che erano dell'ANAS. In tutte le regioni italiane, meno che nel Veneto, quelle strade sono state affidate alle provincie, come sembra logico, mentre in Friuli-Venezia Giulia ci si propone di costituire una società per azioni a controllo regionale, quando già esiste una società per azioni che gestisce una parte delle autostrade e quando già le

province gestiscono con piena soddisfazione dei cittadini le strade di loro competenza.

La Commissione dovrebbe preoccuparsi anche di questi aspetti.

BRESSA (*MARGH-U*). Desidero ringraziare il professor Cerulli Irelli per il lavoro svolto nella passata legislatura ed anche per la completezza della sua relazione. In particolare, vorrei partire da due spunti che ha affidato alla nostra riflessione. Il primo può apparire marginale ma in questo momento è decisivo e riguarda la competenza della Commissione circa l'espressione dei pareri sui regolamenti di organizzazione dei Ministeri. Questo è di particolare importanza e rilevanza perché stiamo vivendo una fase di passaggio piuttosto complicata. Uno degli elementi fondanti la riforma della pubblica amministrazione è rappresentato dalla continuità dell'azione. Ci troviamo in questo momento, invece, in una fase cruciale. La riapertura della delega, che il professor Cerulli Irelli ha così chiaramente sottolineato e che, memore del clima della precedente legislatura, interpreta favorevolmente, deve essere valutata con tutta la delicatezza che questo comporta. La riapertura piena di quella delega sta a significare, dagli atti che il Governo ha finora trasmesso al Parlamento, una volontà di procedere a profonde modifiche del processo di riforma della pubblica amministrazione. La storia amministrativa nazionale e europea, ma anche mondiale, insegna che è pericolosissimo inserire processi di riforma su riforme partite ma non ancora completate. In questo ambito, quindi, lo strumento dei regolamenti di organizzazione ministeriale diventa di straordinaria importanza. Sarebbe altrettanto importante che il monitoraggio avvenisse non solo relativamente alle questioni che comportano attenzione per il decentramento agli enti locali e alle regioni in relazione al modificato Titolo V, ma anche relativamente all'organizzazione ministeriale. Il recente provvedimento sulla riforma della dirigenza contiene alcuni elementi che fanno prevedere scenari diversi; anche uno dei punti fermi della precedente riforma, cioè la privatizzazione del rapporto di lavoro pubblico, sembra situarsi in un'ipotesi di controtendenza.

La nostra funzione, signor Presidente, è di straordinaria delicatezza. La Commissione non deve essere un'occasione di scontro politico, perché per questo le Aule parlamentari bastano e avanzano, ma proprio in quel clima di collaborazione *bipartisan* che aveva caratterizzato i lavori della precedente Commissione, deve porsi come uno strumento di attenta analisi dell'evolversi di una situazione che, se non è tenuta sotto attento controllo, potrebbe produrre effetti pesanti nel processo di riforma della pubblica amministrazione. Pertanto, a questo fine, a prescindere dai provvedimenti che il Governo ci farà esaminare da qui a qualche settimana, da subito dobbiamo svolgere un'attività molto importante di monitoraggio. Mi permetto di insistere anche sulla necessità di una specifica attribuzione di competenze alla Commissione sulla valutazione dei regolamenti di organizzazione dei singoli Ministeri.

* PRESIDENTE. Mi riservo, nell'Ufficio di Presidenza che sarà convocato la prossima settimana, allargato ai Capigruppo, di elaborare un programma che preveda in prima battuta il monitoraggio dei regolamenti. Ciascuno di noi è chiamato ad offrire il proprio contributo, secondo le proprie conoscenze e competenze.

La legge n. 59 del 1997 ci affida il compito di esprimere pareri e, alla lettera *b*) del comma 4 dell'articolo 5, ci invita a verificare periodicamente lo stato di attuazione delle riforme previste. Scelte politiche diverse, di cambiamento o di riforma delle riforme, non spettano a noi ma al Parlamento nella sua collegialità, in un rapporto democratico fra maggioranza e opposizione. I regolamenti contengono norme primarie che la legislazione delegata ha voluto evitare sottoponendole al parere della Commissione.

Dovremmo vigilare se i regolamenti sono attuativi o se possono nascondere o mistificare norme primarie che si sono volute evitare con i decreti legislativi. Nessuna delle leggi delega ci assegna il potere di esprimere parere sui regolamenti, però se siamo a conoscenza di regolamenti che, a loro volta, hanno utilizzato la via della norma secondaria per sancire norme primarie, rientra nei compiti della Commissione sottoporre legittimamente tali atti all'attenzione del Governo e dello stesso Parlamento, attraverso il potere di risoluzione che la Commissione, nella sua collegialità, ha da prospettare sia in sede istituzionale ai Presidenti di Camera e Senato sia portandolo a conoscenza del Parlamento oltre che del Governo.

* MANTINI (*MARGH-U*). Signor Presidente, mi unisco anch'io ai ringraziamenti espressi all'indirizzo del presidente Cerulli Irelli che ho l'opportunità e il piacere di frequentare e ascoltare anche in sede universitaria; dunque, non mi meraviglio della precisione e della puntualità con cui ci ha relazionato oggi in modo breve e completo sulle attività svolte, dando soprattutto importanti spunti di lavoro che possono e debbono essere ripresi in sede d'Ufficio di Presidenza.

Alcuni indirizzi sono saldamente tracciati: in definitiva la legge costituzionale sulla cosiddetta *devolution*, ossia l'ampliamento della riforma del Titolo V della Costituzione, non modifica particolarmente la materia in esame, caso mai la amplia con alcuni connotati rilevanti, senza modificarne il quadro. Inoltre, la legge generale sulla riforma del procedimento amministrativo - che ha appena iniziato il suo *iter* in Senato - contiene elementi di semplificazione amministrativa e, nella sua logica, si pone quanto meno l'esigenza di efficienza e di non aggravamento dell'azione amministrativa. Il decentramento di risorse, funzioni e rimodulazione degli apparati centrali è un poi un tema che non è contraddetto neppure dalle iniziali scelte politiche operate dall'attuale Governo. Ovviamente, vi saranno dei punti che si discostano, alcuni dei quali, per la verità, sono già stati tracciati, ad esempio, nella legge sulla dirigenza pubblica. Al di là delle scelte parzialmente diverse su alcuni aspetti che legittimamente il nuovo Governo va assumendo in materia, il campo tracciato, che è oggetto del lavoro della Commissione, non risulta dunque sostanzialmente modificato.

Terremo conto degli spunti che ci sono stati dati, da cui trarremo le opportune conclusioni per una proficua valutazione. Visto che tutti, a vario titolo, siamo impegnati e appassionati di questi temi, la direzione di marcia può e deve essere quella di creare qualche elemento comune di conoscenza, affiancando ad una prima indagine e a un monitoraggio di tipo conoscitivo qualche momento che serva a implementare una base comune. Mi riferisco – ma è solo una proposta da riprendere – all’eventualità di iniziare una serie di audizioni con la Conferenza Stato-Regioni, regioni, province e comuni, forse anche procedendo ad un incontro (non saprei adesso se in veste proprio istituzionale) con la Commissione parlamentare per le questioni regionali, che è un altro dei motori, forse ancor più di noi, previsti ai fini dell’attuazione del Titolo V della Costituzione. Questi raccordi possono servirci per tracciare basi comuni e condividere meglio i presupposti di partenza, onde capire quali suggerimenti la Commissione parlamentare può dare al Governo.

Da ultimo, non bisogna dimenticare l’opportunità di promuovere qualche seminario di studio. Ad esempio, la materia della privatizzazione del rapporto di pubblico impiego, essendo di per sé abbastanza oggettiva, potrebbe essere sviluppata attraverso seminari di studio e altri approfondimenti da condividere.

* **ABBONDANZIERI.** (*DS-U*). Ringrazio il professor Cerulli Irelli, al quale vanno la mia stima e simpatia, per averci illustrato il quadro generale della situazione dandoci anche alcune indicazioni. Colgo l’occasione per indicare un percorso di lavoro e per chiederle una valutazione. Non ho avuto tempo sufficiente per leggere tutto l’interessante fascicolo che ci hanno mandato, mi riservo comunque di leggerlo attentamente. Nell’ambito del monitoraggio che questa Commissione svolge sull’attuazione della riforma amministrativa, qual è stato l’impatto di tale riforma sui comuni a minore dimensione demografica? Ho l’impressione che per quanto attiene alle funzioni, alle risorse e al personale, i soggetti che ho richiamato siano ai margini della riforma. Basta girare l’Italia per rendersene conto, ed essere ai margini della riforma significa essere ai margini dei processi e rischiare che si aprano fasi di non condivisione della riforma stessa; nella mia attività parlamentare questo è comunque un aspetto che sento molto. Siccome questo punto andrebbe in qualche modo recuperato se non anche corretto, chiedo che la Commissione proceda ad un’attenta valutazione in proposito, approfondendo questo particolare settore.

La riforma amministrativa in termini di impatto sui piccoli comuni non è uguale da nessun punto di vista rispetto a tutti gli altri soggetti interessati. L’opinione del professor Cerulli Irelli al riguardo sarebbe a mio avviso molto interessante.

* **CERULLI IRELLI.** Vorrei innanzi tutto premettere che forse sarebbe il caso, una volta che riparte il lavoro della Commissione, ampliare il suo ambito operativo, riportandolo, grosso modo, a quello che era nella precedente legislatura. Ad esempio, gli aspetti sollevati da alcuni colleghi po-

c'anzi, rientrano in realtà nelle competenze della precedente Commissione; oggi vi rientrano un po' meno, perché la delega si riapre sul Capo II e non sul Capo I della legge n. 59 del 1997. È vero che sul Capo I vi è ormai il nuovo Titolo V della Costituzione e quindi si viaggia con un altro treno, ma è altrettanto vero che restano aperti, sull'attuazione del Capo I, una serie di problemi di stretta afferenza amministrativa, tra cui quello richiamato. Il penultimo seminario svolto come Commissione con tutto il mondo delle autonomie locali, aveva ad oggetto esattamente questo tema. Nella legge n. 59 fu fissato il principio della differenziazione e della adeguatezza, il che comporta l'esigenza di applicare l'associazionismo comunale alla francese. L'associazionismo comunale significa una serie di azioni da parte dello Stato centrale e della regione, azioni di incentivazione finanziaria e di individuazione degli ambiti ottimali.

Tutto ciò è previsto sia nella legge n. 59 del 1997 che nel decreto legislativo n. 112 del 1998; è stato più volte oggetto di indirizzi e di approfondimenti da parte di questa Commissione, però si tratta di un problema difficile da affrontare dal punto di vista pratico perché i singoli comuni sono gelosissimi della loro autonomia e non tutti hanno capito che il sistema dell'associazionismo non viola l'autonomia ma anzi la esalta: il singolo amministratore locale, in quanto parte del *board* che amministra l'ente associativo, diventa partecipe di una serie di decisioni che altrimenti non avrebbe assunto.

Però siamo molto indietro con quel processo, nonostante siano stati fatti dei passi avanti. Adesso tutto diventa assai più importante con il nuovo Titolo V della Costituzione, perché addirittura si stabilisce il principio che l'amministrazione, per regola, è dislocata a livello comunale. Come fa il livello comunale a gestire il grosso dell'amministrazione con dimensioni di quel tipo, che investono migliaia di comuni con una popolazione al di sotto dei 1.000 abitanti? Evidentemente è impossibile, per cui, proprio sulla base del principio di adeguatezza, occorre necessariamente lavorare per l'associazionismo comunale.

Poiché questo è a mio avviso un aspetto ineliminabile per l'attuazione della riforma amministrativa a livello locale, ritengo che la Commissione debba farsene carico, cioè debba avere nel mondo comunale un ruolo di interlocuzione importante. A questo fine, occorre definire l'ambito delle competenze della Commissione.

Ritengo che la Commissione affari regionali, che adesso dovrà essere integrata dai rappresentanti delle regioni e degli enti locali, si debba preoccupare degli aspetti legislativi e che questa Commissione, per sua vocazione, si possa occupare, anche nell'ambito dell'attuazione del Titolo V, degli aspetti propriamente amministrativi, e quella indicata è propriamente una questione cruciale di carattere amministrativo. È vero che i piccoli comuni si sentono frustrati, anche perché spesso dispongono solo di un segretario «a scavalco», di un vigile e forse di un impiegato amministrativo per cui in queste condizioni non solo non si può fare nulla di nuovo, ma neanche gestire validamente il vecchio. Quindi, la via dell'associazionismo è assolutamente indispensabile.

Visto che si rimette mano all'ambito delle competenze della Commissione, vorrei sottolineare che condivido pienamente quello che diceva il Presidente (che peraltro avevo già suggerito in precedenza), cioè che in materia di strutture organizzative la competenza del Parlamento deve essere unica. Quindi, come questa Commissione si esprime sui decreti legislativi, deve farlo a mio avviso pure sui regolamenti, anche perché ormai, a partire dall'articolo 13 della legge n. 59, la gran parte della disciplina organizzativa è nei regolamenti e non più negli atti legislativi. Pertanto, bisogna mantenere una gestione parlamentare unica del processo di riforma dell'organizzazione nel suo complesso e credo che questa Commissione, adesso così autorevolmente presieduta, possa far fronte a tale compito con la necessaria competenza.

BASSANINI (*DS-U*). Vorrei fare una modesta richiesta istruttoria: penso che sarebbe utile distribuire ai commissari il rapporto in ordine alla riforma amministrativa redatto dal Governo e trasmesso al Parlamento all'inizio della corrente legislatura, perché quel rapporto contiene molti dati che possono essere utili al nostro lavoro. I Presidenti delle Camere lo hanno ricevuto, quindi credo non ci sia alcuna difficoltà a farselo inviare dalla Presidenza per metterlo a disposizione dei commissari che intendano utilizzarlo.

Si tratta di un rapporto di circa 250 pagine, quindi è anche abbastanza corposo, che ha rappresentato in questa materia una sorta di bilancio sia di quanto è stato realizzato in cinque anni, sia di quello che invece non è arrivato a compimento nel corso della scorsa legislatura.

Ricordo che i due Presidenti comunicarono in Aula che era pervenuto detto rapporto e che questo era a disposizione dei parlamentari.

All'inizio della legislatura, forse nessuno ha fatto caso a questa possibilità, mentre adesso la nostra Commissione, che è impegnata nel compito di monitorare in maniera approfondita tutto quello che avviene nel campo delle riforme amministrative, potrebbe avere un diverso interesse verso questi elementi.

* PRESIDENTE. Senatore Bassanini, certamente la Commissione acquisirà il rapporto da lei richiesto, che verrà inviato ai componenti della Commissione.

Ringrazio il professor Cerulli Irelli per il contributo che ci ha fornito e dichiaro conclusa l'audizione odierna.

Rinvio il seguito dei nostri lavori ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 15,30.