

La seduta comincia alle 9.50.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza, Franco Frattini, sulle linee programmatiche del suo dicastero.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, del ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza, Franco Frattini, sulle linee programmatiche del suo dicastero.

Ringrazio il ministro per la sua disponibilità e gli do subito la parola.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*. Ho raccolto con particolare soddisfazione la richiesta della I Commissione di illustrare il quadro delle attività che la funzione pubblica sta predisponendo e svolgendo, anche perché intendo sottolineare, come primo aspetto, presso la Commissione parlamentare competente, che le attività della funzione pubblica saranno - questo è il mio progetto - doverosamente sempre più

improntate, quanto al metodo, ad una progressiva implementazione delle attività di attuazione, gestione e coordinamento, piuttosto che di normazione. Il metodo rappresenta per me un punto assai importante. In passato, abbiamo assistito ad una stagione di normazione forse sovrabbondante, eccessiva. Si è verificato il rincorrersi di interventi che avevano un obiettivo condivisibile, cioè di semplificare il quadro normativo, ma che hanno evidenziato, nella fase della loro attuazione, i limiti del metodo che predilige la sostituzione di una fonte normativa con un'altra piuttosto che la riduzione dello *stock* normativo: quello che prima era legge oggi è regolamento o decreto, ma lo *stock* normativo rischia di non essere ridotto in modo consistente.

Credo che occorra, invece, concentrarsi anzitutto su questo: incidere sul quadro delle norme al fine di ridurre l'impatto e la portata, anche quantitativa, piuttosto che limitarsi a renderlo, in qualche modo, più flessibile (che - ripeto - rappresenta già un obiettivo condivisibile, ma che non è sufficiente in quanto anche un decreto, un regolamento, può contribuire alla complicazione del quadro normativo). La ricognizione che stiamo operando, attraverso l'attività del nucleo per la semplificazione e l'ampio confronto con i ministeri e con i rispettivi uffici legislativi, mira proprio ad enucleare, se possibile, nel quadro normativo, settori all'interno dei quali la regolazione possa essere affidata, piuttosto che a norme precettive, ad esempio ad un meccanismo di regolazione da parte delle autonomie sociali.

Sono molto sensibile al tema della sussidiarietà, anche e innanzitutto in questo campo. La sussidiarietà non è riferita

solamente ad una ripartizione territoriale dei quadri di competenza. Occorre anche, a mio avviso, individuare quali settori e quali ambiti di regolazione possono essere affidati, meglio e più utilmente per i cittadini, ad un quadro di autoregolamentazione del mercato, dei gruppi sociali, delle autonomie piuttosto che a norme imperative, restituendo, in qualche maniera, al sistema delle fonti, ancora oggi dominato dalla norma, un equilibrio maggiore tra la normazione e il potere delle autonomie a tutti i livelli, che, a mio avviso, rappresenta un'applicazione virtuosa proprio del principio di sussidiarietà.

Si tratta di una premessa di metodo che intendevo svolgere perché l'altra conseguenza di tale approccio è che se noi riusciremo ad esaltare nelle amministrazioni pubbliche il ruolo dell'attuazione e della gestione rispetto a quello della normazione, credo che riusciremo a contribuire, come Governo, in modo più proficuo all'attività del Parlamento, non alimentando, come purtroppo spesso si fa (non dico solo che si è fatto, ma ammetto autocriticamente che si fa qualche volta anche ora), la complicazione normativa con piccoli e mirati interventi di novellazione e di sostituzione di norme fuori da un tessuto normativo organico. Si pensi anche all'uso, a mio avviso sbagliato, delle norme interpretative, attraverso il quale si approva una legge spesso al fine di costituire un riparo nei confronti di chi si deve assumere le responsabilità, cioè le amministrazioni. Ancora troppo spesso la dirigenza pubblica chiede, e spesso ottiene, norme interpretative in luogo di assumersi le responsabilità di gestire, attraverso la sua interpretazione, le norme che esistono.

Quindi, si continua a generare complicazioni su un tessuto normativo già intricato. Per far fronte a ciò, il sistema costruito dal Governo intorno alla proposta di legge di semplificazione annuale, attualmente all'esame del Senato, mira ad una forte riduzione dello *stock* normativo (nello specifico, prevede la soppressione di circa 500 leggi primarie) e, soprattutto, ad un quadro di riordino, che rispetto al metodo precedente - che, come tutti i

collegi ricordano, era quello dei testi unici prevalentemente compilativi - si caratterizza per il ricorso alla codificazione. Al di là del termine, si tratta di un metodo diverso: un codice di innovazione e riordino in luogo del testo unico di mera compilazione e raccolta. Reputo inopportuno il doppio passaggio che si verificava in precedenza (compilazione seguita dalla modificazione) e considero possibile, attraverso deleghe mirate al Governo - nel disegno di legge già ne sono previste alcune, fra cui quella molto importante relativa alla sicurezza sul lavoro, che nel nostro panorama normativo incontra difficoltà per le molte decine di leggi che interferiscono tra loro -, definire un codice che riunifichi norme polverizzate nell'ordinamento e, allo stesso tempo, effettui un'opera di riordino e di innovazione. Questo metodo di intervento sul quadro delle fonti normative è non soltanto innovativo rispetto al passato (non è necessaria l'innovazione fine a se stessa) ma unifica ciò che nella passata legislatura era realizzato attraverso un doppio passaggio di compilazione prima, di riordino poi. Attraverso una codificazione innovativa è quindi possibile attuare una riduzione ed un miglioramento del quadro normativo.

Ciò, sinteticamente, riguarda il primo ambito di intervento, che si basa due pilastri: la progressiva sostituzione delle attività di attuazione rispetto a quelle di normazione e, come secondo pilastro, il miglioramento del tessuto normativo complessivo. Da ciò discende come corollario diretto l'accentuazione della responsabilizzazione di coloro che hanno compiti di alta amministrazione, anzitutto la dirigenza e l'alta dirigenza. Quanto più lavoreremo sul terreno dell'attuazione, tanto più chiederemo atti di responsabilità alla dirigenza pubblica, poiché sempre meno vi sarà « l'ombrello » normativo delle norme interpretative e di tutto quanto possa riparare dietro una regola primaria ciò che, invece, è il fulcro dell'attività di alta amministrazione, cioè l'assunzione delle responsabilità.

Devo limitarmi ad indicare, sia pur sinteticamente, gli ambiti di azione su cui

sto concentrando la mia attività. Il secondo settore — collegato a quanto appena detto — riguarda la ricerca di una qualità della normazione più elevata e, soprattutto, più utile ai cittadini ed alle imprese. Oltre ai problemi indicati, l'attuale quadro normativo è privo di un elemento (introdotto nella passata legislatura in termini esclusivamente sperimentali ed episodici, e che, invece, il Governo ritiene debba rappresentare un momento fondamentale dell'istruttoria normativa) vale a dire, la valutazione di impatto delle norme. Molti colleghi già conoscono il concetto di analisi di impatto della regolamentazione. Dietro mia proposta, il Presidente del Consiglio ha firmato, due mesi fa circa, una direttiva del Governo che rende adempimento ordinario e preliminare di ogni iniziativa del Governo la valutazione di impatto della norma *in itinere*, con riguardo alla capacità semplificatoria, alla ricaduta sulla platea dei destinatari ed ai risparmi per i cittadini e per le imprese in termini di tempo e denaro. Per semplificare questo concetto, ancora una volta senza bisogno di ricorrere ad una legge — si tratta, infatti, di una direttiva del Governo, quindi di un atto di assunzione di responsabilità di alta amministrazione —, i ministri dovranno, in un primo tempo in via sperimentale, nel corso di questo anno a regime, accompagnare ogni proposta di iniziativa destinata al Consiglio dei ministri con una scheda analoga alla relazione tecnica di impatto finanziario. Avremo una relazione tecnica di impatto applicativo della norma *in itinere* che permetterà, prima di emanare o adottare un disegno di legge governativo, di sapere quali effetti quel provvedimento avrà sui destinatari. Spesso veniamo a conoscenza di ciò soltanto quando la norma è già entrata in vigore e soltanto in questa fase ci accorgiamo che qualcosa non funziona: meglio agire prima.

Questo è uno degli obiettivi primari raccomandato dal decalogo dell'OCSE agli Stati membri: un invito al legislatore affinché si chieda se la norma serve, se sia necessario intervenire attraverso di essa ed a chi giovi. Infatti, se la norma danneggia

i propri destinatari, tanto vale non emanarla. La direttiva del Presidente del Consiglio mira a rendere elemento necessario dell'istruttoria normativa la valutazione dell'analisi di impatto della regolamentazione.

Questo è un primo passo. Oltre ad esso, nel corso del primo anno di applicazione (il 2002) ma, soprattutto, nel corso del secondo (il 2003) noi immaginiamo di introdurre, parallelamente, quella che dall'OCSE è stata definita valutazione di impatto della regolamentazione. Successivamente all'analisi, che è preventiva, una volta adottata la norma deve esistere, e dovrebbe opportunamente situarsi nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei ministri, una sede, una cabina di regia che possa regolarmente — direi « a tappeto » — valutare, congiuntamente con la analisi preventiva, quale sia la ricaduta successiva, una volta che essa inizi ad avere effettiva applicazione. Quando l'intero meccanismo sarà a regime disporremo di due utili elementi: una valutazione precedente all'adozione della norma ed una successiva alla entrata in vigore. Potremo, allora, comprendere davvero se una disposizione abbia un'utilità ed una qualità per i cittadini e per le imprese. Tale è lo scopo di tutte le norme, che non devono servire alla copertura delle responsabilità o alla complicazione degli apparati ma alla semplificazione della vita dei cittadini, delle imprese e della società civile.

Il terzo elemento su cui richiamo l'attenzione della Commissione riguarda sia l'organizzazione complessiva delle pubbliche amministrazioni sia un altro ambito, preliminare alla discussione sulla organizzazione, che riassumo con una formula: indirizzi e controllo strategico per l'attività di governo. Già nella scorsa legislatura, in forza di una normativa in vigore, era stato affermato il principio che, all'inizio dell'anno solare, da parte di ogni ministro deve essere adottata una puntuale direttiva che raccolga gli obiettivi di azione amministrativa riferiti a ciascuna delle unità organizzative del ministero: direzioni, dipartimenti, segretariato generale. Per capire che cosa sia derivato dalla sua ap-

plicazione, come vedete, è necessaria una analisi: pur avendo la norma un obiettivo virtuoso, l'attuazione ha comportato conseguenze, a mio avviso, non ottimali in quanto le direttive-obiettivi hanno semplicemente fotografato, per ogni ministero, la situazione esistente. I ministri, cioè, limitandosi spesso a siglare la proposta formulata dagli apparati amministrativi, hanno tradotto in direttiva l'esistente attività di ciascuna direzione generale: questi non sono gli obiettivi ma è la semplice ricognizione dei compiti che esse già svolgono. Invece, una nuova visione dei fini e degli indirizzi strategici deve essere imposta nel senso dello snellimento: ho esaminato direttive ministeriali di 250 pagine! Comprendete bene che un atto del genere, che fotografa minutamente l'esistente, è totalmente inapplicabile da parte della dirigenza poiché racchiude una minuzia di indicazioni che sfuggono ad ogni ragionevole possibilità di considerazione complessiva.

Ancora una volta siamo intervenuti con un atto non normativo. Su mia proposta, il Presidente del Consiglio dei ministri ha firmato una direttiva generale nel mese di ottobre dello scorso anno, con congruo anticipo, quindi, rispetto all'inizio dell'anno solare (ho rinvenuto direttive ministeriali, adottate nei mesi di aprile e maggio, valide per l'anno in corso; è necessario fissare gli indirizzi strategici del ministero, al più tardi, entro il primo mese dell'anno di riferimento). Si tratta di una direttiva sintetica, che non fotografa l'esistente, non procede ad un consuntivo di quanto realizzato ma indica chiaramente ai ministri quali devono essere le linee della loro azione, fissa gli obiettivi, individua, per l'intero anno, le priorità di azione per ciascun ministero, gli uffici a cui la missione delle priorità è affidata, le risorse che sono assegnate a ciascuna unità organizzativa, attraverso i capitoli di bilancio, per realizzare quel risultato e i tempi entro cui, nell'anno solare, ciascuna direzione o dipartimento deve ottenere il risultato o realizzare uno stato di avanzamento.

In altri termini, abbiamo inteso fornire, attraverso una direttiva generale, un indirizzo ai ministri affinché siano individuati - e su questo aspetto richiamo l'attenzione dei colleghi - parametri predeterminati e, finalmente, misurabili per valutare la responsabilità dirigenziale. Tra breve, affronteremo la proposta di legge del Governo sulla dirigenza. Ebbene, l'anello mancante - che indurrà l'Esecutivo a formulare alcuni emendamenti ai fini della discussione del provvedimento in Assemblea - in passato era stato proprio la mancanza di un parametro oggettivo, predeterminato, alla stregua del quale l'alta dirigenza potesse essere valutata ed, eventualmente, premiata. Tale parametro non può che essere contenuto nella direttiva politica di ciascun ministro. Se l'alto dirigente non può basarsi sulla predeterminazione degli obiettivi politici, con la fissazione dei tempi, delle risorse e del personale necessario per realizzarli, è esposto all'arbitrio ed alla discrezionalità.

Proprio nella consapevolezza che la legge - che pure il Governo vi propone e che speriamo sia approvata nel più breve tempo possibile - non è sufficiente, abbiamo voluto creare il presupposto per consentire ad essa di funzionare al meglio. Questa è la prova di quanto ho affermato all'inizio del mio intervento e cioè che i provvedimenti legislativi non bastano. Occorre una assunzione di responsabilità politica, cui il Presidente del Consiglio e, per effetto, tutti i ministri stanno procedendo in questi giorni, con le loro direttive.

Il comitato tecnico, presieduto, come sapete, dal dottor Zampini, da me riconfermato, attraverso il controllo strategico analizzerà obiettivi, tempi e risultati e sarà - questa volta sì! - la cabina di regia per poter fornire una valutazione sull'operato dell'alta dirigenza pubblica: si tratta di un criterio che, fino ad ora, era mancato.

Questo è l'orientamento sull'indirizzo e sulla valutazione strategica del Governo nel suo complesso e dei ministri in particolare. A ciò si collega una azione sul piano organizzativo, sia per quanto riguarda l'impianto dei ministeri sia per il

complesso degli enti pubblici e delle strutture che rientrano nell'ambito delle pubbliche amministrazioni centrali diverse dallo Stato.

Sul primo fronte, come voi sapete, la Camera ha già approvato il disegno di legge del Governo che chiede la riapertura della delega sulla legge n.59 del 1997; il provvedimento è ora all'esame del Senato il quale lo sta licenziando in Commissione. Rispetto al decreto legislativo n. 300 del 1999, in corso di applicazione abbiamo riscontrato difficoltà e sovrapposizioni; inoltre si è manifestata la necessità di realizzare degli aggiustamenti rispetto alla struttura del Governo centrale disegnata dallo stesso decreto legislativo n. 300. Dico ciò senza nessuna polemica - mi credano i colleghi dell'opposizione - ma se quella delega fosse stata lasciata aperta alla possibilità di correttivi, così come l'opposizione ha chiesto molte volte fino agli ultimi mesi della scorsa legislatura, noi non ci troveremmo ora in una fase di gestione intermedia di un impianto organizzativo che tutti sapevano avrebbe lasciato adito a dubbi e a difficoltà applicative ed avremmo, invece, guadagnato molto tempo. Così non è stato, ed il Governo Berlusconi è stato costretto a proporre una nuova richiesta di delega; lo abbiamo fatto senza polemiche, ma questi mesi stanno scorrendo senza che, ad esempio, vi sia chiarezza sul ruolo di alcune agenzie o sulla sovrapposizione di compiti tra più ministeri in relazione a materie di confine. Penso al problema dei servizi tecnici nazionali, collocati a cavallo tra la Presidenza del Consiglio dei ministri ed il Ministero dell'ambiente; si è infatti reso necessario un ritocco normativo; penso inoltre alla questione dei patti territoriali, che è oggetto di rivendicazioni di competenze, oggi probabilmente superate ma che per molti mesi sono sussistite; penso a materie come quella della produzione e della commercializzazione di prodotti alimentari, che è stata oggetto di rivendicazioni di competenze tra il Ministero delle attività produttive ed il Ministero delle politiche agricole e forestali. Piccoli ma significativi aggiustamenti sa-

rebbero stati più utilmente realizzati nei primissimi mesi della legislatura se la possibilità di correggere il decreto legislativo n. 300 del 1999 fosse stata lasciata aperta, come l'opposizione allora vi chiedeva. Lo faremo noi, con qualche mese di ritardo.

Non ci sarà - a scampo di equivoci - moltiplicazione di strutture ministeriali né uno stravolgimento dell'impianto complessivo derivante dagli accorpamenti; ci sarà, invece, una riflessione su alcune situazioni ed alcune soluzioni su cui, credo, un Governo che subentra per una legislatura abbia il diritto ed il dovere di riflettere. La mia riflessione, e quella dei colleghi del Governo, è in particolare incentrata su due fronti, oltre a quello delle strutture ministeriali: gli enti pubblici, le agenzie e altri organismi nell'ambito della pubblica amministrazione che, come voi sapete, in virtù di due disposizioni della legge finanziaria, potranno essere sottoposti a rimodulazione, fusione, soppressione ed al connesso percorso di affidamento al mercato - in tutto o in parte - di funzioni oggi pubbliche. È questa la grande partita collegata al brutto termine, permettetemi di dirlo, « esternalizzazione »: è un parola che utilizzo ma che non mi piace, anche se serve a comprenderci più rapidamente.

Il Governo - voglio dirlo a scampo di equivoci - sta programmando un confronto con le parti sociali sulle linee della sua azione; credo che in questi giorni la questione sia particolarmente delicata. Sottolineo, e ribadisco, la volontà del Governo di non sottrarsi, anche sul percorso di ridisegno ordinamentale, ad un confronto approfondito con le organizzazioni sindacali, con quelle degli imprenditori e con le piccole e grandi imprese, perché è evidente che l'obiettivo del Governo non è solamente...

MARCO BOATO. Mi scusi, signor ministro, lei ha parlato di due fronti; in questo momento sta parlando del primo?

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza.* Sì, sto

affrontando il primo. I fronti in realtà sono tre: il primo è quello delle strutture ministeriali cui ho accennato, il secondo è quello degli enti della pubblica amministrazione, il terzo (lo anticipo ma lo affronterò in seguito) è quello delle autorità, indipendenti o meno.

Il secondo fronte, quindi, richiede un dibattito (ma non una cogestione) con le organizzazioni sindacali; tale confronto è necessario perché l'obiettivo del Governo è di semplificare e migliorare la qualità della vita dei cittadini e la utilizzabilità, da parte delle imprese, di una regola di mercato davvero libero ed aperto. Inoltre l'obiettivo è anche quello di risparmiare, eliminando sprechi e sacche di inefficienza nella macchina pubblica. Ribadisco che lo scopo non è solamente, come si è detto, di tagliare qualche ente inutile, anche se tali enti esistono; evidentemente non abbiamo già la *black list*, ma stiamo valutando, con il ministro Tremonti, quali siano i settori in cui la funzione affidata all'ente pubblico possa, più utilmente per i destinatari, essere restituita al mercato; solo quando avremo valutato che ciò conviene davvero interverremo. Non abbiamo molto tempo — solamente qualche mese — ma evidentemente l'obiettivo primario è da un lato il riequilibrio della finanza pubblica e dall'altro l'utilità effettiva e la qualità dei servizi pubblici che devono migliorare. Credo che a chiunque si chiedesse se sia soddisfatto della qualità media dei servizi che vengono erogati dalle amministrazioni pubbliche, certamente risponderebbe di no, o almeno, in generale, si mostrerebbe insoddisfatto. L'obiettivo è migliorare la qualità del servizio e lasciare alla mano pubblica ciò che davvero può fare meglio del privato.

Se invece, il privato, magari in competizione con il pubblico, si dimostra in grado di poter far meglio per l'interesse del cittadino, sarebbe davvero miope preferire ideologicamente al libero confronto ed alla competitività la visione panpubblicistica. Tale è l'obiettivo con cui affronteremo il riordino del settore e, ricorrendo ad una espressione certamente inelegante, le esternalizzazioni nonché il riordino dei

servizi pubblici locali, altra materia sulla quale è intervenuta la legge finanziaria. A tale ultimo riguardo, l'azione del Governo tende a non garantire più rendite di posizione a soggetti interamente pubblici quando essi, nella dimensione europea, siano ormai soggetti alle regole del mercato. Non possiamo accettare che per alcuni soggetti, anche se di proprietà di enti territoriali, permanga una riserva di privilegio basata sul fatto che svolgono attività di impresa restando interamente pubblici. Credo che la logica del mercato, dopo una fase transitoria adeguata ma non brevissima — qualcuno di noi, anzi, vorrebbe fosse più breve —, sarà, ormai, invalsa. Dunque, i soggetti che svolgono, nell'interesse dei cittadini, attività economica, debbono affrontare il mercato. Come ho già spiegato — ma, al riguardo, le domande dei colleghi mi aiuteranno a spiegarmi meglio — non si tratta di una visione ispirata ad un liberismo sfrenato, come pure si è sostenuto; è, piuttosto, una visione che ha i suoi punti di riferimento nella qualità dei servizi e negli interessi dei destinatari ovvero dei clienti, cittadini e imprese. In vista di ciò dobbiamo ripensare i modelli organizzativi, i quali non rappresentano un bene in sé: sono un bene o un male a seconda che rispondano o non rispondano agli interessi dei destinatari dei servizi.

Il terzo fronte, sul piano dell'organizzazione, è costituito dalle agenzie e dalle autorità. Il Governo sta per concludere un lavoro di valutazione e di analisi — da me affidato ad una commissione di esperti, di alta qualificazione professionale — che rappresenta un po' la ricognizione del panorama dei soggetti variamente denominati autorità. Si tratta di una materia sulla quale questa Commissione, come i colleghi allora presenti ricorderanno, aveva lavorato a lungo nella scorsa legislatura, consegnando al Parlamento un rapporto molto importante, da noi tenuto in assoluta considerazione. Il rapporto segnalava — e l'argomento mi trova d'accordo — la necessità di considerare il sistema delle autorità indipendenti guardando, ancora una volta, non alla tutela di

posizioni precostituite ma alla finalità che ciascuna di questa autorità deve assolvere. Mi spiego: a mio avviso, l'indipendenza e la terzietà si giustificano quando si debba garantire l'esercizio di diritti costituzionalmente tutelati in via diretta. Per fare due esempi, senza volere escludere gli altri che si potrebbero menzionare, potrei riferirmi alla riservatezza ed alla concorrenza. È anzi necessario, in tali casi, chiarire, sotto il profilo delle fonti del diritto, se non vi sia - e, invero, forse vi è - la necessità di dare copertura costituzionale all'esercizio dei poteri normativi di tali autorità, poteri non previsti dalla nostra Carta. Esse esercitano poteri giustiziali - se non paragiurisdizionali - senza, probabilmente, avere un titolo legittimante nella Costituzione. È o non è opportuno rafforzare, con una copertura costituzionale, tali garanzie, che toccano davvero diritti costituzionali fondamentali? Probabilmente sì. La Commissione, all'unanimità, aveva già espresso tale convincimento, che è nutrito anche dal Governo.

MARCO BOATO. Al riguardo preciserei, signor ministro, che si era già agito in tal senso nei lavori della Bicamerale, durante i quali si era predisposta una norma apposita.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*. Sicuramente. Dell'opportunità di una tale scelta è convinto anche il Governo, ripeto.

Vi sono poi ambiti di attività nei quali il soggetto definito « autorità » è, a mio avviso, non il garante di un diritto costituzionalmente tutelato in via diretta ma, piuttosto, il regolatore di un sistema economico. Pertanto, certamente deve essere indipendente rispetto ai soggetti del mercato; ad esempio, personalmente (contrariamente a quanto prima si è detto) sono tra coloro che non vogliono sopprimere l'autorità per l'energia. A tale riguardo, i risultati dei lavori condotti dalla commissione saranno valutati dal Governo nella sua collegialità; posso dirvi solo la mia opinione: che, in materia così delicata, vi

debba essere un'autorità che regoli il mercato e la sua competitività, non vi è dubbio alcuno. Francamente, però, mi pare indubbio ed innegabile che il Governo debba dare l'indirizzo sulla politica energetica nazionale. Personalmente, sono convinto che, se vi sarà chiarezza sul tema, molte polemiche sui livelli di garanzia e di indipendenza delle varie autorità esistenti si attenueranno. Infatti, nel caso in esame, non si tratta di sopprimere l'una o l'altra autorità; si tratta, piuttosto, di chiarire bene che, mentre la politica in materia di tutela della riservatezza - in quanto ambito assolutamente indisponibile - non può essere appannaggio del Governo, con tutta evidenza, invece, l'azione di indirizzo di quest'ultimo deve esercitarsi sulla politica infrastrutturale o sulla politica energetica nazionale. Al riguardo, tuttavia, il presidio di una autorità che svolga una attività di regolazione tecnica in posizione di terzietà potrebbe apprestarsi per assicurare la imprescindibile garanzia che i soggetti, sul mercato, siano posti in condizione di effettiva parità. Credo, sul punto, di essere stato chiaro; non vi è un puro e semplice atto di sfiducia nei riguardi delle autorità.

Si pongono ad un livello ancora diverso autorità quali quella per l'informatica nella pubblica amministrazione, che svolge sì un compito importante, ma di supporto tecnico per l'informatizzazione della pubblica amministrazione e per la gestione di programmi quali quello della rete unitaria informatica. Ebbene, chi può dubitare che il concetto di autorità indipendente sia inappropriato rispetto ad un soggetto che è il supporto tecnico affinché il Governo possa realizzare il piano informatico nazionale della pubblica amministrazione? Evidentemente, in tale caso, l'indipendenza dal Governo è, francamente, quasi un controsenso perché quest'ultimo si troverebbe a programmare il proprio piano di informatizzazione della pubblica amministrazione avendo come supporto operativo un soggetto formalmente indipendente. Sull'argomento, ovviamente, si diffonderà la relazione che la commissione di

esperti sta per consegnare; si tratta, ad ogni modo, di un altro dei fronti sui quali sto lavorando.

Avviandomi alla conclusione e scusandomi per la lunghezza dell'esposizione, svolgerei ancora la seguente considerazione. Abbiamo, per così dire, numerose altre attività in cantiere, riguardanti sia la riforma della dirigenza pubblica - ricordo alla Commissione, a tal riguardo, che essa è direttamente interessata da tale profilo - nonché la stagione contrattuale molto delicata che si sta aprendo. Voglio anticipare, ai fini di fornirvene doverosa conoscenza, l'indirizzo del Governo - ovviamente, trattandosi di materia contrattuale, il Governo dà un indirizzo all'Agenzia per la rappresentanza negoziale della pubblica amministrazione ma non conduce, esso stesso, la trattativa - nella tornata di contrattazione per i comparti pubblici. Si cercherà, attraverso l'agenzia per la rappresentanza negoziale della pubblica amministrazione, di chiedere alle organizzazioni sindacali di condividere il principio per cui contratti davvero innovativi non possono prescindere da una accentuazione del premio verso chi merita, dall'incentivazione al singolo, dall'individuazione dei singoli dipendenti e dirigenti che hanno raggiunto i loro risultati. Si vuole abbandonare, in altri termini, la logica per cui l'interessante introduzione, nella scorsa tornata contrattuale, delle incentivazioni individuali, in pratica si era trasformata nell'attribuzione dell'incentivo un po' a tutti, a rotazione.

Ancora una volta, da una regola virtuosa, si era tratta una applicazione sbagliata. Infatti, i dirigenti spesso, non assumendosi la responsabilità di scegliere tra chi merita o meno, attribuiscono la quota destinata all'incentivazione un anno ad un gruppo, un anno ad un altro gruppo e così via. Nel triennio o nel quadriennio contrattuale, tutti hanno una piccola parte di incentivazione, ma nessuno viene realmente premiato. Se possibile, chiederemo un forte approfondimento su questo punto.

A tale questione è collegato il contratto, che, invece, dovrò guidare a palazzo Vi-

doni con l'aiuto dei ministri interessati, relativo al comparto per la difesa e la sicurezza delle forze di polizia e delle forze armate. È un contratto sul quale, evidentemente, dovremo accentuare l'aspetto del merito, ma anche del riconoscimento di un premio particolare per coloro che, nelle forze di polizia e nelle forze armate, svolgono attività realmente operative sul campo.

Si tratta di un altro capitolo su cui dopo, se la Commissione vorrà, sono pronto ad intervenire. Mi scuso se ho trascurato molte altre cose, ma ho dovuto, per forza di cose, limitarmi a riferimenti complessivi.

FILIPPO MANCUSO. Una così vasta e pregevole relazione non è sufficiente che sia elogiata, ma sarebbe irrispettoso non riscontrarla con qualche osservazione, fra le quali ne seleziono solo tre. La prima riguarda quella che definisco, in modo sommario, la sua diffidenza per la normazione normale; la seconda il problema storico nella nostra legislazione dei testi unici e la terza le *authority*.

Comprendo che esiste nella nostra tradizione un prodotto ormai intollerabile di *stock* normativo a vari livelli, talvolta confliggente e talvolta persino irrisolvibile nei contrasti che genera. Tuttavia, la tendenza a sfoltire nelle forme e nei contenuti tale massa normativa, nel suo discorso appare come residuale rispetto al rimedio che sarebbe costituito dall'intervento di altre forme, mi è sembrato di comprendere, arbitrari, convenzionali, sociologiche, comunque, prive, così mi è parso, di quel carattere precettivo, che in talune materie, in cui il conflitto è immanente ed inevitabile fra gli interessi, se assente, farebbe venire meno la stessa funzione che si assegna alla normazione non formale, ma comunque risolutiva di un certo problema.

Comprendo che tutto ciò che lei ha detto così bene è illuminato da un piccolo raggio proveniente dalla *Città del sole*. Quindi, come lei giustamente si ripropone di esaminare a cose fatte i risultati, anche

noi, che desideriamo collaborare con la funzione di Governo, attendiamo che sia l'esperienza a dirci quali, quante e se queste prospettazioni potranno avere un futuro.

Quanto a me, mi permetto di porre qualche rispettosa riserva su tale inindividuabile, per ora, sostituibilità della norma precettiva con una diversa che, tuttavia, abbia le virtù risolutive della norma precettiva. Quali saranno i livelli? Quali saranno gli strumenti? E quali strumenti compatibili con la nostra Costituzione?

Non mi attendo risposte per quanto riguarda i testi unici, ma semplicemente la sua intelligente attenzione. La distinzione di scuola, da lei adombrata, fra testi unici compilativi e, per così dire, costitutivi o innovativi, oggi appare superatissima. Nessun testo unico può non essere costitutivo per essere esclusivamente compilativo, perché la stessa compilazione comporta una selezione, che produce l'effetto dell'innovazione nella normativa generale.

Il problema dei testi unici è uno di quelli che il Governo mutua dal nostro programma elettorale; mi permetto, allora, di richiamare la sua attenzione su tale punto, nel quale si può scorgere un germe di contraddizione con il primo, riguardante lo sfolgimento della normazione. Se un testo unico non può essere soltanto compilativo (lo è se testo unico, ma non soltanto), non importa anch'esso la necessità di una innovazione, che sotto il nome di innovazione si sovrappone ed anzi un po' contraddice alla sua aspirazione di semplificazione? Se devo fare una legge per includerla nella compilazione, può verificarsi quella sovrabbondanza di produzione che lei giustamente vorrebbe evitare.

Il problema del testo unico mi pare che possa essere affrontato in modo negativo e non in modo propositivo, facendo in modo che nella prima parte, attraverso le commissioni da lei istituite o da istituire, si elimini la ragione stessa per cui storicamente nacque l'esigenza del testo unico, cioè il conflitto di precetti e normative che, nello Stato delle autonomie, compor-

terà uno sforzo ancora maggiore. Infatti, i livelli di precettività delle norme, attualmente, non sono soltanto di tipo tradizionale, nell'ambito delle gerarchie delle fonti statali, ma includono anche quelli dei poteri locali.

Se un Governo riuscisse a dissipare, non dico tutti, ma buona parte dei conflitti, che questi si rendono invivibile la vita delle relazioni giuridiche fra cittadino ed amministrazione, solo ciò avrebbe una portata storica. Successivamente, nella seconda parte, si accorperebbero i testi unici, che non dovrebbero chiamarsi, proprio perché unificati, testi unici, ma normative di materie, *sub terminis materiae*, per cui, probabilmente, se ne parlerà in futuro.

Non dissento e al tempo stesso resto perplesso davanti ad un compito che, secondo me, travalica la possibilità di un solo Governo e di una sola legislatura.

Per riposarmi da tale ricerca, non considererei completa l'utilissima relazione del ministro Frattini, se non seguisse immediatamente quella del ministro deputato al coordinamento del programma del Governo, con il quale, le cose da lei affermate, hanno una evidente interferenza (*Commenti del deputato Boato*).

Il problema delle *authority*, come si evince dalla relazione illustrata dal signor ministro, risulta essere duplice; il primo concerne il loro numero e la diversità dei loro poteri (taluni dei quali interferiscono nelle sfere costituzionali); il secondo concerne i diritti disponibili naturalmente confliggenti, non solo nel mercato, ma anche nelle relazioni civili. Ciò è quello che definisco il primo livello, il quale ripercorre i problemi di quello che sarà il secondo livello: quello della costituzionalità o meno e delle garanzie di costituzionalità che possono o non possono attribuirsi a queste autorità indipendenti.

Le *authority* competenti su possibili conflitti, da dirimersi in termini di fruizione dei diritti costituzionalmente garantiti, debbono, non vi è dubbio, avere una copertura costituzionale. Attualmente la copertura costituzionale è semplicemente indiretta perché vi è l'impugnabilità;

quindi, non c'è definitività. Ritengo che un intervento costituzionale per questo tipo di giudici, a mio parere, sarebbe necessario dato che l'assetto attuale, ripeto, non lo consentirebbe di per sé, se non attraverso il rimedio dell'impugnazione. Per le altre autorità, si tratta, a mio parere, di evitare la possibile conflittualità fra la gestione di un dato interesse e la titolarità di questo interesse; se il Governo, come nel caso dell'autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, è al tempo stesso delegante e destinatario di questa autorità, una delle due posizioni risulterà in conflitto con l'altra; e questo problema non si risolve con un gioco più o meno accorto di parole ma all'interno delle disposizioni.

Concludo, sostenendo che nessuno di questi problemi può essere, come dire, curato - dicendo ciò mi metto in contraddizione con il collega Bielli - in una prima fase, se non dal giurista; il politico può consigliare ma deve recepire il giudizio e la valutazione del giurista. Per riacquistare un ordine, che viene prima di quello formale, bisogna riconoscere la priorità del diritto; e il diritto costituisce la materia prima e la ragion d'essere del giurista.

MARCO BOATO. Ringrazio il signor ministro per la sua relazione che ho seguito con grande interesse.

Le questioni che lei, signor ministro, ha affrontato specialmente nella prima parte del suo intervento, in tema di semplificazione, di valutazione dell'impatto delle norme, di indirizzi e di controllo strategico delle attività di Governo, sono tutte condivisibili; ovviamente, si tratterà poi di verificare nel merito come queste linee di indirizzo saranno concretizzate.

Signor ministro, desidererei che lei ci fornisse degli ulteriori chiarimenti in ordine al ruolo del comitato presieduto dal dottor Zampini, perché si tratta di una materia che trovo particolarmente interessante e innovativa nell'ambito del rapporto tra Governo e pubblica amministrazione.

Per quanto concerne la questione della cosiddetta esternabilità relativa alle strutture ministeriali, agli enti pubblici, alle

agenzie e agli organismi della pubblica amministrazione, ritengo si tratti di un aspetto delicato; ciò perché il giudizio su che cosa debba e come, eventualmente, debba essere esternalizzato è un giudizio di carattere prevalentemente politico, anche se vi possono essere dei requisiti di carattere economico-finanziario. Però, avendo lei, signor ministro, qui esposto indirizzi e programmi si tratterà, ripeto, di verificare come queste linee programmatiche di carattere generale si realizzeranno.

In tema di autorità indipendenti (denominazione che non ho mai condiviso poiché si tratta di autorità di garanzia e di vigilanza che per svolgere il loro ruolo istituzionale debbono possedere la caratteristica della indipendenza; come tale, ritengo pertanto improprio il termine autorità indipendente) sono pienamente d'accordo in ordine all'ipotesi da lei avanzata e con la posizione espressa dall'onorevole Mancuso nel suo intervento in merito all'opportunità di una copertura di carattere costituzionale della materia; ovviamente, nella Costituzione andrebbe inserito il minimo necessario (in Commissione bicamerale, nella passata legislatura, ricordo che su questa materia si partì da un progetto di legge molto articolato e complesso che, fase dopo fase, si ridusse sempre più). Fra l'altro, sono convinto che questa materia, oltre ad essere uno di quei temi su cui si possano trovare larghe convergenze, evitando scontri frontali fra maggioranza ed opposizione, abbia la necessità di una semplificazione e di un minimo di inquadramento organico sul piano della legislazione ordinaria. Signor ministro, lei ha fatto riferimento nella parte iniziale del suo intervento anche all'indagine conoscitiva svolta nella passata legislatura, il cui relatore era il collega Bielli, nel corso della quale si ebbe la possibilità di realizzare un buon lavoro frutto anche della massima collaborazione fra maggioranza ed opposizione di allora.

Ministro Frattini, anch'io sono dell'opinione che sotto il termine autorità indipendente rientrino sicuramente alcune materie - lei ha fatto riferimento alla

privacy e alla concorrenza - che presentano una tale esigenza; allo stesso tempo, però, vi sono altre materie la cui riconduzione all'interno dell'istituto delle autorità cosiddetti indipendenti risulta essere più discutibile; ripeto, questa materia è per me molto interessante, e su di essa sono anche un po' d'accordo sulle affermazioni fatte dal ministro al riguardo. Segnalo anche che su questa materia è stato presentato un proposta di legge, non dell'Ulivo, ma di un gruppo dell'Ulivo (su cui trovo, in particolare, discutibile l'aspetto inerente la nomina dei membri delle autorità). Dico questo perché lei tenga conto che esiste, al momento, su questo tema un'articolazione di posizioni, tenuto conto della sua intenzione di instaurare un dialogo e un confronto su quello che sia opportuno, utile e possibile, fare su tale materia. Il mio desiderio è che si possa discutere su questa materia con spirito libero da entrambe le parti.

VALTER BIELLI. Ringrazio il signor ministro per il modo in cui ha presentato i problemi che sono alla nostra attenzione e soprattutto per aver riconosciuto che nella passata legislatura, per merito di tutti, il precedente Governo aveva, almeno dal punto di vista dei principi, colto alcune questioni essenziali su cui ha lavorato; quindi, in qualche modo, oggi si lavora su dei progetti che avevamo avviato assieme.

Io credo che questa sia la dimostrazione che il Parlamento, quando dibatte in modo serio e sereno, trova sempre il modo di avanzare proposte costruttive. Molte idee che oggi sono state esposte sono condivisibili, su altre ho la mia personale opinione, ma vorrei ribadire un punto politico: questo è un terreno sul quale il ministro troverà, da parte dei Democratici di sinistra, la voglia di confrontarsi in maniera seria e rigorosa perché si tratta di una questione (uso un termine che non mi piace) *bipartisan*, sulla quale si può trovare la massima unità e convergenza, anche in relazione al lavoro che è stato svolto in passato. Ho colto un tema, sollevato anche dal collega Mancuso: è bene riflettere ancora sull'esigenza di semplifi-

care ed evitare sovrapposizioni, perché l'impressione che se ne può ricavare è quella che si stiano pronunciando parole ma, in verità, si stanno aggiungendo norme ad altre norme. Riconosco al Governo di muoversi secondo un'ottica che considero giusta e produttiva. Analizziamo meglio il modo in cui è possibile realizzare l'obiettivo che ci si è proposti.

Vorrei affrontare tre problemi nel merito: il primo riguarda la cosiddetta esternalizzazione, tema che dovremo affrontare concretamente poiché, dal punto di vista del principio, siamo consapevoli di alcune esigenze: il problema è discutere del loro significato pratico. Ho lavorato insieme al ministro Frattini per cinque anni ed egli sa bene che abbiamo sempre discusso nel merito, senza dividerci sui principi. Riguardo al problema dell'esternalizzazione è importante capire il senso della sua frase quando afferma che vi sono alcune questioni che il pubblico non può delegare, altre su cui invece la concorrenza può essere utile: ritengo che alcuni servizi ed attività dovranno sempre restare in mano pubblica. Il mio invito, ripeto, è quello di discutere nel merito, sapendo che non vi è una preclusione di tipo ideologico.

Il ministro ha posto il tema, che a me interessa molto, dei cosiddetti servizi pubblici locali, sul quale abbiamo discusso durante l'esame del disegno di legge finanziaria correggendo il testo proposto in prima battuta dal Governo: ora non è esattamente quello che avremmo voluto, ma almeno tiene conto del confronto. Credo che sia indispensabile procedere verso l'obiettivo della privatizzazione, tenendo presente il dato che la privatizzazione di tali servizi nasce in relazione allo specifico tipo di servizio: una determinata amministrazione può ritenere giusto mantenerlo pubblico in ragione della sua buona efficienza e del fatto che non vi è una situazione in base alla quale è necessario privatizzarlo. Il problema è la creazione di condizioni di mercato in cui possono competere soggetti diversi tra loro, in cui il pubblico può misurarsi con il privato o in cui, insieme, pubblico e privato scelgono le forme migliori. La mia

preoccupazione riguarda il fatto che stiamo passando dal considerare sbagliato il monopolio del servizio pubblico ad una condizione che vede il privato aggiudicarsi una situazione di monopolio.

Il problema non è la privatizzazione, ma la liberalizzazione, perché spesso si compiono scelte in una situazione in cui la concorrenza non esiste. Proprio in ragione delle considerazioni del ministro sul mercato, sottolineo la necessità che il mercato operi, anche se non lo considero uno strumento di regolamentazione totale, perché credo necessario che la politica intervenga sul mercato stesso; esso non è neutrale, ma presuppone, per assolvere una certa funzione, soggetti che siano in concorrenza tra loro. Privatizzare a favore di un unico soggetto significa sostituire un monopolio pubblico ad uno privato (non credo che il ministro lo auspichi). Dobbiamo evitare che si stabiliscano nuovi poteri che potrebbero godere di quei privilegi che prima appartenevano al pubblico e che adesso rischiano di essere concessi a privati: non è giusto né positivo e non credo risponda alle aspettative del ministro.

Credo che il lavoro svolto in materia di *authority* nella precedente legislatura sia stato improntato ad uno spirito di attenzione e al tentativo di proporre a chiunque avrebbe in seguito governato il paese il terreno di confronto su cui agire. Si tratta di una questione delicatissima, su cui si è prodotta una confusione nel senso comune della gente (ma anche dei politici), dal momento che spesso non si comprende esattamente che cosa sia un'*authority* né cosa sia una agenzia, che vengono spesso confuse. Un'agenzia è uno strumento che appartiene al Governo e che dipende dal potere politico: abbiamo compiuto una netta separazione, perché si tratta di istituti diversi e distinti. Sono convinto che il tema delle autorità necessiti, in prospettiva, di copertura costituzionale: considerata la complessità della società moderna, la loro funzione è sempre più importante. Esse acquisiscono un ruolo non soltanto se denunciano alcuni fenomeni, delegando ad altri la risoluzione degli stessi, ma anche

se possono intervenire direttamente quando si manifesta un problema. In questo caso si conferirebbe loro un grande potere che, per essere tale, dovrebbe nascere da una forte fonte del diritto. Per questo ritengo essenziale, in prospettiva, il tema della copertura costituzionale.

Parlerò a titolo personale, esponendo la mia opinione: sarebbe importante cominciare a capire presto cosa fare, per evitare le polemiche indirette che si sono create; si potrebbe, ad esempio, pensare ad una legge quadro che fissi alcuni principi comuni in modo tale da rendere riconoscibile un denominatore condiviso, giungendo agli obiettivi fissati dal ministro. Abbiamo bisogno di autorità indipendenti e sempre più forti, rimarcando l'esigenza della loro autonomia rispetto a tutti i poteri: su questo punto sarebbe utile una riflessione della Commissione.

Un'ultima questione. Lei ha posto un tema che ritengo sarà oggetto di un confronto-scontro nei prossimi mesi (ma questo vale per tutti i governi e non è certo un problema solo di questo Governo!); mi riferisco al tema dei contratti.

Sono d'accordo sul principio da lei enunciato, nel senso che, nella pubblica amministrazione in particolare, dobbiamo tendere verso principi di meritocrazia, per cui coloro che meritano debbono andare avanti e viceversa, ribadendo che tale osservazione vale soprattutto e ancora di più nel campo della pubblica amministrazione.

Ma se è questa la direzione verso cui tendere - e su questo invito lei e i colleghi a riflettere - come realizziamo un tale obiettivo? A mio avviso, si presentano due strade. La prima consiste nel tentare di compiere l'operazione descritta, con i sindacati, attraverso una contrattazione con essi, mettendoli in condizione, attraverso la cosiddetta contrattazione aziendale ed individuando il significato del cosiddetto premio di produttività, di diventare essi stessi i soggetti che lavorano alla realizzazione dell'obiettivo prefissato. Contemporaneamente dobbiamo condurre questa operazione con un sindacato con potere crescente, con un sindacato che diventi

per questo più autorevole proprio perché in grado di governare i processi in atto e a cui, comunque, deve dare un parere positivo.

Oppure, vi è un'altra strada, che consiste nello scavalcare i sindacati stessi, quasi considerandoli una palla al piede: agendo cioè su una contrattazione che sia solo di tipo individuale, in cui tutto venga deciso, appunto, a livello individuale. Tuttavia, le dico subito, signor ministro, che se si trattasse della seconda ipotesi, non solo ci troverebbe su posizioni contrarie, ma sarebbe anche un guaio per l'amministrazione in quanto tale. Perché l'obiettivo da lei indicato risulta tale in ragione del fatto che esso passa, per così dire, per il corpo di quegli stessi lavoratori, i quali, a loro volta, si sentono anch'essi garantiti non solo dalla capacità di contrattare sul tutto, ma altresì dalla consapevolezza che, nell'ambito di tale contrattazione, chi più dà più ottiene.

Pertanto, ritengo che si possa pensare a nuove basi da cui partire per svolgere la contrattazione, basi da cui emerga un nuovo ruolo del sindacato ma altresì un Governo che riconosca il fatto che i sindacati non rappresentano un impedimento, bensì un fattore positivo al fine di raggiungere l'obiettivo indicato. La mia non vuole essere una polemica ma un invito, anche in considerazione del dibattito di questi giorni. Un paese in cui non si riesca a stabilire la concertazione con le più grandi organizzazioni sindacali è un paese destinato ad avere un conflitto continuo e quest'ultimo si traduce, nell'ambito della pubblica amministrazione, nella conseguente incapacità di rispondere alle esigenze della gente: si amministra bene e si danno risposte positive in un clima che sia altrettanto positivo nella pubblica amministrazione. Ritengo che tale clima vada determinato con atti riguardanti tutte le parti sociali.

Infine, signor ministro, a seguito degli argomenti da lei oggi affrontati, desidero chiederle quale sia il rapporto che intende stabilire rispetto al tema della riforma federalista dello Stato. Si tratta di un altro tema che certo ritengo non secondario

rispetto alle questioni su cui oggi abbiamo iniziato un confronto, che, a mio avviso, si è rivelato proficuo ed interessante.

ANTONIO ORICCHIO. Proprio alla luce della approfondita relazione presentata dal ministro, desidero svolgere un'ulteriore considerazione che sarebbe superficiale tacere.

Rivolgo innanzitutto un ringraziamento particolarmente sentito al ministro per lo sforzo compiuto sui vari fronti oggetto della relazione e vorrei prendere spunto dal discorso sulla deregolamentazione — implicito, del resto, nelle affermazioni programmatiche del ministro — per ricordare di quando un sottosegretario alla Presidenza, durante un Governo degli anni '80 (poi divenuto anche Primo ministro ed oggi impegnato nella redazione della Costituzione europea) lanciò, molti anni fa appunto, il tema della *deregulation*.

Purtroppo, nel nostro paese, un abbattimento dell'enorme mole di leggi, di fatto, non si realizza, né si riesce a contenere lo stesso procedimento di produzione legislativa (approviamo, infatti, migliaia di leggi). Vi è quindi un duplice aspetto da considerare. Da un lato, la necessità, (anche in seguito alla nuova ripartizione ed al nuovo assetto dei Ministeri) di porre mano, per ciascun comparto ministeriale, a complessi organici normativi che non possono essere posti in essere dal Parlamento direttamente, operando un rinnovamento, un azzeramento, un contenimento delle normative settoriali accorpate per competenze ministeriali.

Dall'altro, vi è poi — e questo aspetto, a mio avviso, ci interessa più direttamente in quanto membri della Camera dei deputati — un problema riguardante il procedimento legislativo ed i regolamenti parlamentari. Abbiamo un Comitato per la legislazione; ci sono settori che si occupano del *drafting*; vi è stata una circolare dell'ex Presidente di questa Camera in cui si invitava ad una migliore qualità della legge, mediante l'indicazione di disposizioni che dovevano essere seguite nella stesura dei testi normativi.

Ritengo però che il paese, questa Camera, ed il Parlamento tutto siano maturi per compiere un passo ulteriore (che non solo il Governo attraverso quella deregolamentazione settoriale cui accennavo prima, ma anche noi dobbiamo fare in quanto istituzione parlamentare). Bisognerebbe cioè trovare nuovi meccanismi per cui, salva la facoltà di presentazione dei vari progetti di legge, venga operata una cernita, raggruppandone alcuni e riorientando un po' il tutto. Si deve insomma fare qualcosa - anche nell'ambito di cui stiamo discutendo - affinché risulti meno farraginoso lo stesso procedimento legislativo che, il più delle volte (lo stiamo vedendo, per esempio, con la famosa questione dell'affidamento condiviso, che si somma a quella dell'affidamento congiunto in materia di diritto di famiglia), finisce per accrescere i problemi e non li semplifica.

Per quanto riguarda il discorso delle *authority*, ho sentito parlare della necessità di una copertura costituzionale - di cui aveva già discusso la Commissione bicamerale per le riforme istituzionali - facendo una distinzione tra una copertura più o meno intensa, a seconda della materia rimessa alla valutazione delle varie *authority* e a seconda che queste si occupino di diritti costituzionalmente garantiti oppure no. In proposito, mi permetto di osservare qui si pone innanzitutto il problema dell'identificazione di tali *authority*. Viviamo infatti nell'ambito di sistemi occidentali in cui prevale una concezione basata sulla tripartizione dei poteri. Tuttavia, ricordo che le *authority* sono di origine anglosassone e sono presenti in ordinamenti in cui, di fatto, non esiste una concezione dei poteri tripartita ma vi è invece un sistema di diffusione dei poteri: la cosiddetta concezione hamiltoniana, che esiste, per esempio, negli Stati Uniti.

Pertanto, quando parliamo delle *authority*, dobbiamo innanzitutto verificare se, nel nostro paese, siamo maturi per recepire questi organismi, quali enti totalmente indipendenti, non solo per la materia trattata ma perché l'ordinamento

stesso ha optato per un nuovo assetto secondo cui si assegnano, appunto, nuovi poteri a determinate istituzioni.

Ricordo, in proposito, una memorabile lezione del professore Giuliano Amato (il quale, ricordo, ha, nel corso degli anni '60, studiato a lungo negli Stati Uniti fruendo di borse di studio da parte di determinate istituzioni e per questo ha ben conosciuto tale realtà) nell'ambito della quale spiegava il perché, nel nostro continente, si stenta ancora a recepire completamente il criterio ispiratore delle *authority*. In proposito, vorrei far notare che negli Stati Uniti un'*authority* non è soltanto una *regulatory agency* ma serve anche a dirimere questioni (e per questo si parla anche di un'*authority* con poteri semi giurisdizionali o di giudicazione, come spesso si dice). Laggiù non c'è mica il TAR a far loro il contro pelo sulle decisioni assunte, così come invece avviene in Italia! Questo perché noi non abbiamo ancora risolto il problema, al di là della costituzionalizzazione che comunque è necessaria, se recepire o meno tali organismi come pienamente indipendenti, nell'ambito di un sistema che tende al superamento della tradizionale tripartizione dei poteri e che rende costituzionalmente e totalmente indipendenti le *authority* per due ordini di motivi: perché si può ritenere più utile rimettere a tali organismi piuttosto che al Governo, alle pressioni sindacali o dei consumatori, determinate regolamentazioni settoriali come quelle dei pubblici servizi; perché si può rimettere alle *authority* la decisione di determinate controversie. Anche nel nostro ordinamento, infatti, così come avviene negli Stati Uniti, esistono ormai autorità indipendenti che sono strettamente di regolamentazione (si pensi a quella per l'energia e il gas), ma anche *authority* che hanno poteri di tipo semigiurisdizionale, che giudicano su conflitti (si pensi a quella per la concorrenza ed il mercato e a quella per le garanzie nelle comunicazioni). Se noi non chiariamo preliminarmente tale quadro, che è giuridico ma anche di impostazione dello Stato, e dei poteri all'interno di esso, non possiamo eliminare i dubbi e soprattutto

non possiamo attribuire la giusta importanza al necessario processo - su questo sono d'accordo - di costituzionalizzazione di tale particolare soggetto.

Per quanto riguarda il problema della dirigenza pubblica e dei contratti, ritengo che, una volta superato lo schema classico che si rinveniva - come ho avuto modo di dire in altre occasioni - nei vecchi manuali di diritto amministrativo (l'immedesimazione, la carriera, i dirigenti, i direttori di sezione e di divisione), ci avviamo sempre più verso il superamento di alcuni istituti classici del diritto amministrativo e ad una regolamentazione di diritto privato speciale. Dobbiamo, quindi, abbandonare sempre più i vecchi concetti amministrativistici: possiamo ricordare che una volta non esisteva, neppure lontanamente, il concetto di un contratto per il conferimento della funzione al dirigente amministrativo; una volta esisteva (ora non più) il cosiddetto potere di immedesimazione; una volta esisteva il divieto assoluto di svolgimento di attività private, mentre ora per le categorie contrattualizzate è pacifico che si possano intrattenere anche rapporti di lavoro privato con altri soggetti fuori dell'orario di lavoro. Se quel tipo di impostazione ottocentesca della pubblica amministrazione è superata, a mio avviso, in futuro non possiamo non andare verso criteri sempre più liberistici e sempre più attuativi della temporaneità delle funzioni, di differenti modalità di conferimento delle stesse funzioni pubbliche (con ampia possibilità di rotazione negli incarichi) e di liberalizzazione. Ciò al fine di pervenire ad una pubblica amministrazione che riesca ad attuare l'indirizzo politico del Governo, di volta in volta chiamato dagli elettori a governare, e a perseguire i compiti e i programmi che il Governo stesso e il paese richiede ad una pubblica amministrazione efficiente. Per dirla alla maniera di Giannini: una pubblica amministrazione che va verificata più per funzioni e per capacità di attuare tali funzioni, piuttosto che per gradi o per carriere.

PIETRO FONTANINI. Signor presidente, concordo con molte considerazioni svolte dal collega Oricchio, in particolare per quanto riguarda il problema delle autorità indipendenti. Noi siamo ancora un paese fortemente centralizzato e le *authority* avrebbero un senso proprio se lo Stato fosse federale.

Vorrei svolgere una considerazione relativamente alla proliferazione della normativa, che costituisce certamente anche un problema del Parlamento, ma lo è soprattutto per il Governo. Sono anni che questo paese lavora sulla base degli stimoli che provengono dall'esecutivo e, quindi, mi sembra che l'intento del ministro Frattini, rivolto ai propri colleghi, sia di cercare di temperare, di calmierare tale proliferazione, anche per quanto riguarda la decretazione d'urgenza.

Vorrei porre un'unica domanda, signor ministro, in quanto ho condiviso pienamente la sua relazione. Ho appreso che dovrebbe essere pronta la *black list*. A questo proposito, quale sarà il ruolo della I Commissione (se essa ne avrà uno)?

GIAN FRANCO ANEDDA. Vorrei svolgere alcune osservazioni in merito alle autorità indipendenti, che credo rappresentino un tema di particolare rilevanza. Come ha ricordato il ministro, abbiamo a lungo discusso in questa Commissione nella scorsa legislatura giungendo, tra l'altro, alla considerazione finale che, al contrario di come si era auspicato, è pressoché impossibile elaborare una regolamentazione, una legge quadro unitaria sulle *authority* a causa della loro diversità e della difformità delle loro funzioni. Personalmente, essendo molto legato alla concezione statutale della divisione dei poteri, non ho mai visto con grande favore la costituzione delle autorità indipendenti e, a maggior ragione, l'orientamento alla proliferazione delle stesse.

Detto ciò, osservo che le *authority* sono state costituite per essere indipendenti e autonome dal Governo. Sostanzialmente si vuole, e si volle, che l'autorità potesse decidere, nei settori ad essa riservati, indipendentemente da iniziative o da pul-

sioni governative. Ciò era giustissimo: pensiamo all'autorità indipendente classica, la più antica, la Banca d'Italia, alla Consob e ad altre che hanno la stessa funzione. Il tema che si pone, però, è un altro: l'indipendenza di tali autorità dal Parlamento. Si sono, infatti, costituiti dei settori all'interno dei quali il Parlamento non può esercitare non tanto l'attività di impulso, ma nemmeno quella di controllo o, più garbatamente, di vigilanza. Credo che ciò, tenendo anche presente il proliferare delle autorità, non sia opportuno, o perlomeno io non lo ritengo tale in virtù dell'alta concezione che ho del Parlamento. Credo che ciò non sia un bene neanche nell'ambito della struttura dello Stato moderno, nella quale — come è già stato ricordato — si tende a superare la concezione statutale tradizionale. Siamo tutti d'accordo sul punto che non si possa elaborare una legge quadro per tutte le autorità e che sia necessaria una normativa univoca relativa alle modalità delle nomine e quant'altro (che può essere realizzata). La funzione del Governo e del ministro competente sarebbe, o dovrebbe essere, a mio avviso, quella di individuare modalità con le quali il Parlamento venga messo in condizione di intervenire e di vigilare sulle autorità indipendenti.

Si è parlato di costituzionalizzazione delle autorità, ma ricordo che nel corso della discussione per la costituzione di alcune autorità è stato obiettato come non fosse possibile adoperare i cosiddetti strumenti parlamentari di controllo ispettivo nei confronti delle autorità. Ci stiamo dirigendo verso un sistema di privatizzazione degli enti ed un sistema di autorità completamente indipendenti dal Parlamento e non credo che ciò sia positivo. È necessaria una riflessione da parte del Governo su questo aspetto.

PRESIDENTE. Gli interventi dei colleghi sono terminati e do la parola al ministro Frattini per sapere se ritenga di

replicare immediatamente o se si riservi di inviare un documento scritto alla Commissione.

FRANCO FRATTINI, *Ministro per la funzione pubblica e il coordinamento dei servizi di informazione e sicurezza*. Ringrazio vivamente i colleghi per gli spunti offerti, in alcuni casi domande, in altri — come le osservazioni del collega Mancuso — importanti riflessioni. Gli stimoli sul tema dei testi unici e della codificazione sono molto importanti ed invitano ad una riflessione profonda. Stiamo lavorando, al Senato, sul disegno di legge di semplificazione e, quando il testo giungerà alla Camera, bisognerà avviare una riflessione di fondo, perché si tratta del modo di concepire il sistema delle fonti: è un'occasione da non perdere.

Se il presidente è d'accordo, su molte questioni preferirei inviare alla Commissione una riflessione scritta, arricchita da qualche spunto in più rispetto alla risposta che sarei in grado di dare anche adesso: si tratta di un documento che racchiude la sintesi del lavoro svolto in questi mesi con una spiegazione sulle modalità di realizzazione e sullo stato dell'attività in essere. È un documento già pubblicato su Internet, ma per comodità di lettura lo invierei alla Commissione.

PRESIDENTE. Prendo atto che il ministro si riserva di inviarci un'ulteriore documentazione integrativa della relazione svolta oggi.

Ringrazio il ministro per la sua presenza e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 11.30.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
il 29 gennaio 2002.*