

COMMISSIONE PARLAMENTARE

consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59

S O M M A R I O

SEDE PLENARIA:	
Publicità dei lavori	127
COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE:	
Schema di decreto legislativo recante « Riforma dell'organizzazione del Governo, ai sensi degli articoli 11, comma 1, lettera a), e 12 della legge 15 marzo 1997, n. 59 ». (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	128
Schema di decreto legislativo recante « Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, in attuazione degli articoli 11, comma 1, lettera a), e 12 della legge 15 marzo 1997, n. 59 ». (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	135
Schema di decreto legislativo recante « Riordinamento del sistema degli enti pubblici nazionali ai sensi degli articoli 11, comma 1, lett. b), e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59 ». (<i>Seguito dell'esame e rinvio</i>)	135
Schema di decreto legislativo recante « Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche » ai sensi degli articoli 11, comma 1, lettera c) e 17 della legge 15 marzo 1997, n. 59. (<i>Seguito dell'esame e conclusione – Parere favorevole con osservazioni</i>)	135
ALLEGATO 1 (<i>Proposta di parere</i>)	144
ALLEGATO 2 (<i>Emendamenti</i>)	147
ALLEGATO 3 (<i>Parere approvato</i>)	150
Schema di decreto legislativo recante « Riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale, ai sensi degli articoli 11, comma 1, lett. a) e 12, comma 1, lett. s) e t), della legge 15 marzo 1997, n. 59 ». (<i>Esame e rinvio</i>)	138
Schema di decreto legislativo recante « Trasformazione dell'Ente autonomo Mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo in società per azioni, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lett. b) e 14, della legge 15 marzo 1997, n. 59 ». (<i>Esame e rinvio</i>)	138
Schema di decreto legislativo recante « Riordino della Cassa depositi e prestiti, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59 ». (<i>Esame e rinvio</i>)	139
AVVERTENZA	143

SEDE PLENARIA

Giovedì 8 luglio 1999 — Presidenza del
Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI. —
Intervengono il Sottosegretario di Stato alla
funzione pubblica, On. Gianclaudio Bressa,

e il Sottosegretario di Stato all'università e
alla ricerca scientifica e tecnologica, inge-
gner Antonino Cuffaro.

La seduta comincia alle 13.40.

Pubblicità dei lavori.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante la trasmissione audiovisiva a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.

La Commissione consente.

COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, in merito al parere sullo schema di decreto legislativo recante la trasformazione della Triennale di Milano in fondazione, espresso in data 1° luglio, debbo informare la Commissione che il relatore sen. Duva ha evidenziato, alla stregua dei lavori e delle deliberazioni intervenute, che la sostituzione integrale della lettera c), del comma 1, dell'articolo 5 – proposta al punto 6) del parere – deve intendersi coordinata con l'articolo 5, comma 2, del provvedimento. Nel momento in cui si accoglie la proposta che i soggetti privati designino un consigliere in ragione di un apporto finanziario non inferiore a un miliardo di lire su base annua, occorre eliminare tutti i riferimenti alla partecipazione di privati inferiore al 15 per cento del patrimonio, previsti dal testo del Governo. A tal fine devono intendersi soppresse all'articolo 5, comma 2, le parole da « o essa » fino a « patrimonio », che non trovano giustificazione alla luce della sostituzione della lettera c), comma 1, del medesimo articolo. Sempre con riferimento a quanto rilevato dal relatore, faccio inoltre presente che all'articolo 5, comma 1, lettera b) dopo le parole « tre consiglieri » la Commissione altresì ha inteso, nel corso delle deliberazioni intervenute, suggerire al Governo di adottare la dizione « designati dal Consiglio comunale. Tale proposizione contenuta nell'originario punto 4) della proposta di parere non risulta però inserita nel corrispondente punto 5) del

parere definitivo, pur sussistendo in merito una non equivoca volontà.

Pertanto, se la Commissione consente alle correzioni del parere qui proposte sarà mia cura assolvere il relativo mandato di far pervenire al Governo il testo del comunicato odierno.

La Commissione approva.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, comunica infine che alla luce dei numerosi provvedimenti assegnati alla Commissione è emersa l'opportunità di una proposta di legge che proroghi il termine di esercizio della delega esclusivamente per gli atti già assegnati alla Commissione. La proroga non interverrebbe per i provvedimenti emanati ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera a) in virtù della delicatezza dei processi di riforma previsti da quella norma e in virtù della stadio avanzato dell'esame in Commissione dei relativi provvedimenti. Aggiunge di aver fatto presente l'opportunità della proroga ai Presidenti di Camera e Senato.

Il deputato Nuccio CARRARA (AN) fa presente la necessità di invitare il Governo ad astenersi – nelle more dell'approvazione della proposta di legge di proroga – dal trasmettere al Parlamento i provvedimenti per i quali non sussisterebbero i termini prescritti dalla legge per il parere.

Schema di decreto legislativo recante « Riforma dell'organizzazione del Governo, ai sensi degli articoli 11, comma 1, lettera a), e 12 della legge 15 marzo 1997, n. 59 ».

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento rinviato da ultimo il 7 luglio.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, comunica che le Commissioni Lavoro, previdenza sociale e Giustizia del Senato, in data 7 luglio 1999,

nonché la Commissione igiene e sanità del Senato, in data 8 luglio 1999, hanno trasmesso osservazioni in merito allo schema di decreto legislativo recante la riforma dell'organizzazione del Governo, per le parti di propria competenza.

Il senatore Romualdo COVIELLO (PPI) evidenzia che il decreto in esame si pone in linea con la strategia del Governo di procedere in questa legislatura all'attuazione del decentramento amministrativo e della riforma sul nuovo assetto dello Stato in senso federalista. Osserva come si ponga la necessità di una riforma complessiva del governo per adeguarlo alle nuove esigenze derivanti dalla partecipazione all'unione monetaria e che richiedono una maggiore capacità competitiva; sotto tale profilo riveste particolare rilievo una maggiore efficienza della pubblica amministrazione, un miglioramento della qualità dei servizi, un loro minor costo. Esprime pertanto un complessivo giudizio positivo sul provvedimento in esame riservandosi comunque di formulare talune osservazioni. Evidenzia in primo luogo la presenza di un elemento di incertezza sulla natura giuridica delle agenzie. Soltanto per la agenzia di protezione civile si indica chiaramente la natura pubblicitica; per le altre risulta incerto se trattasi di strutture pubbliche o miste. Osserva inoltre la mancanza di un compiuto raccordo con la recente riforma del bilancio dello stato. Infatti la struttura di bilancio s'incentra sul criterio amministrativo dell'unità previsionale di base e tale sarà anche quella per le agenzie, nei cui confronti però si pone un problema di controllo più severo sotto il profilo finanziario. Tali aspetti evidenziati dalla Commissione bilancio del Senato esigono un attento approfondimento anche in tale sede. Sulla riduzione del numero dei ministeri esprime un giudizio positivo soprattutto in riferimento alla maggiore univocità di indirizzo politico e amministrativo e alla più precisa individuazione delle relative responsabilità. In merito alla istituzione del Ministero dell'economia e finanza sottolinea l'importanza di una

riforma che unifichi la direzione politica amministrativa accorpando la politica delle entrate e la politica delle spese in un unico centro di responsabilità. L'unificazione può infatti rendere più lineare il processo di formazione della politica economica e finanziaria. Sottolinea tuttavia che il numero di apparati in cui si articola il nuovo ministero supera le strutture attualmente esistenti; non si ha quindi una semplificazione come prescrive la delega bensì un processo di allargamento (in particolare riferimento alle strutture in materia fiscale e demaniale di cui si renderebbe opportuno un congruo accorpamento). Esprime altresì perplessità sull'ipotesi di trasferire al Ministro delle attività produttive le funzioni attribuite al Ministero del tesoro, bilancio e programmazione economica inerenti alle politiche di coesione, riguardando queste ultime profili di politica economica complessiva. Segnala inoltre che il processo di riordino dei ministeri dovrebbe essere accompagnato dal processo di informatizzazione delle pubbliche amministrazioni. In ordine alla nuova figura del Prefetto che assume le funzioni di Commissario del Governo evidenzia il problema di un efficace coordinamento di distinte e disomogenee funzioni che la riforma trasferisce in capo alle Prefetture. Registra le diverse posizioni espresse circa l'accorpamento del Ministero dell'agricoltura in quello delle attività produttive. Osserva in proposito che se ci si vuole uniformare al resto dell'Europa allora occorre tener conto dell'organizzazione della Commissione europea e degli altri Stati dell'Unione. Sottolinea in tal senso che va modificata la visione produttivistica sottesa alla impostazione di accorpare il dicastero dell'agricoltura a quello delle attività produttive. Si trascura infatti la linea che emerge nell'Unione europea secondo la quale il settore agricolo non va considerato come inerente esclusivamente ad una funzione di produzione di beni bensì legato anche alle problematiche del territorio, dell'ambiente e del patrimonio culturale ad esso connesso. Ricorda anche che il settore agricolo riveste quindi un

profilo multifunzionale; conseguentemente il riferimento esclusivo al Ministero delle attività produttive ne limita le potenzialità; di qui l'opportunità di mantenere per tale settore una struttura a responsabilità politica primaria. Ribadisce quindi l'esigenza di conservare un apposito Ministero nel settore agricolo quale unico interlocutore nazionale in sede sia di trattative internazionali che di attuazione degli adempimenti derivanti dalla normativa comunitaria. Conclude auspicando, per il Ministero dell'agricoltura, la medesima attenzione che è stata posta per il Ministero per i beni e le attività culturali, di cui è stata conservata una struttura unitaria.

La senatrice Maria Grazia SILIQUINI (AN) fa notare che la formulazione dell'articolo 16 sembra riconoscere al Ministero di giustizia solo la vigilanza sugli Ordini degli avvocati e dei notai, escludendo così il potere di vigilanza sui restanti ordini professionali. Se tale è la finalità della norma fa presente che in sede europea non è mai stata prevista un'equiparazione tra le attività intellettuali e i servizi e non è mai stata disconosciuta l'importanza del ruolo degli ordini professionali. Tali ordini hanno carattere pubblicistico ed esercitano un controllo sul metodo utilizzato nell'esercizio delle diverse professioni. In tal modo si assicura una verifica sulla deontologia professionale e conseguentemente una tutela dei cittadini. In tale quadro le funzioni di vigilanza sugli ordini professionali esercitate dal Ministero di grazia e giustizia appaiono fondamentali. Osserva che è stata presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge che disciplina la materia degli ordini professionali. Aggiunge che in numerose occasioni si è tentato — senza successo — di utilizzare altri strumenti normativi diversi dalla legge per regolamentare il settore in questione. L'ipotesi contenuta nel DPEF di ridisegnare la disciplina del settore conservando l'attuale normativa per gli ordini per i quali si pone un'esigenza di tutela dei consumatori. Sottolinea la necessità di

un confronto parlamentare trasparente che porti all'approvazione di una legge ordinaria che riformi il settore. Ricorda che verrà presentato uno specifico emendamento per rimuovere dal decreto legislativo in esame ogni riferimento alle competenze in materia di professioni. Ribadisce sul punto che la riforma delle categorie professionali esige un intervento legislativo che sia espressione di un chiaro confronto in sede parlamentare.

Il senatore Gianni NIEDDU (DS-U) fa notare che la riforma dell'organizzazione del Governo oggetto di diversi dibattiti ed anche di iniziative legislative parlamentari è introdotta dallo schema di decreto in esame e da quello relativo all'ordinamento della Presidenza del Consiglio.

L'attuale architettura statale deve essere profondamente rivista, in rapporto alla necessità dell'efficienza e dell'efficacia del Governo, dei processi di modernizzazione in atto sul piano europeo e globale, i quali richiedono al Paese un progressivo adeguamento delle proprie strutture. Questo adeguamento è stato in parte conseguito con il decentramento amministrativo, con l'opera di semplificazione e razionalizzazione della pubblica amministrazione. Sul piano della semplificazione appare importante la distinzione tra funzioni di indirizzo proprie degli organi politici e funzioni operative degli organi amministrativi, superando così le duplicazioni funzionali esistenti. Sul piano della razionalizzazione appare opportuna la riduzione delle strutture e la nuova articolazione delle stesse sul territorio, con il raccordo ai livelli di governo regionale, provinciale e comunale. Condivide l'impianto strutturale progettato per i ministeri: la suddivisione delle materie in aree funzionali e la articolazione per dipartimenti, direzioni generali ed agenzie. L'alto profilo riformatore del decreto è dunque complessivamente da apprezzare. Dichiaro di condividere la proposta di riarticolazione relativa ai ministeri. Esprime infine perplessità sulle obiezioni relative a possibili, future difficoltà e conflitti tra i ministeri cosiddetti *senior* e *junior*. Il

decreto in esame deve essere considerato in rapporto anche al disegno di legge di revisione dell'articolo 95 della Costituzione predisposto dal Governo, il quale disciplina opportunamente la posizione della figura del ministro, sia esso di primo o secondo livello, attribuendo la responsabilità dei ministri per gli indirizzi che essi adottano e non più quegli atti, e dunque riaffermando la separazione della responsabilità politica da quella amministrativa. Appare altresì convincente il ricorso all'agenzia alla quale si affidano funzioni prevalentemente tecnico-operative che richiedono particolari professionalità. Meno convincenti invece sono le dislocazioni di alcune relevantissime funzioni tecnico operative esistenti. Richiama a tal proposito il Servizio nazionale dighe trasformato in Registro italiano dighe (RID) dall'articolo 91 del decreto legislativo 112/98. I compiti di tale servizio sono di « amministrazione attiva » derivanti dalle prerogative di approvazione tecnica dei progetti, di controllo sulla costruzione e di vigilanza sull'esercizio. È evidente che la natura delle attribuzioni a questo servizio è molto diversa da quella di similari servizi già facenti capo alla Presidenza del Consiglio dei ministri, quali il servizio idrografico e mareografico, quello geologico e/o il servizio sismico, la missione dei quali è pressoché esclusivamente quella di raccolta, validazione e diffusione dati ed attività di ricerca e studio, e dunque ben diverso da quello di « amministrazione attiva » del Servizio dighe. Il citato articolo 91 del decreto legislativo 112/98 nel sopprimere il Servizio nazionale dighe, quale servizio tecnico nazionale disponeva la sua trasformazione in Registro italiano dighe prevedendo altresì uno specifico provvedimento da adottarsi (ai sensi dell'articolo 11 della legge 59/97) su proposta del ministro dei lavori pubblici d'intesa con la Conferenza Stato regioni, per definire l'organizzazione anche territoriale del Registro italiano dighe, i suoi compiti e la composizione dei suoi organi. Lo schema di decreto in esame prevede invece la soppressione del RID ed il trasferimento delle sue competenze ad una

agenzia. Va rilevato al riguardo un contrasto tra l'articolo 8, comma 5, dello schema di decreto della Presidenza Consiglio dei ministri, e l'articolo 34, comma 5 dello schema al nostro esame. Infatti secondo il provvedimento concernente la Presidenza del Consiglio dei ministri il Servizio dighe passerebbe all'agenzia della protezione civile, mentre secondo il provvedimento in esame esso è destinato all'agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici. Reputa più coerente la prima indicazione (agenzia protezione civile), poiché tale collocazione è certamente più coerente con la missione fondamentale per la quale il servizio è stato istituito e si è caratterizzato, che è quella di tutelare la pubblica incolumità, dunque una missione del tutto simbiotica a quella della protezione civile. Al contrario appare del tutto illogico porre sotto l'attività tutoria del Ministero dell'ambiente il servizio preposto ad autorizzare la costruzione delle dighe notoriamente invise ed anzi aspramente combattute dalle sensibilità ambientaliste. Sarebbe paradossale annullare in tal modo la necessaria dialettica tra esigenze entrambe rilevanti, quali quella di garantire la disponibilità strategica della risorsa idrica ed allo stesso tempo la tutela del patrimonio naturale. L'equilibrio tra queste due importanti esigenze deve essere meglio garantito in presenza appunto di una pari opportunità dialettica che non vi sarebbe nel caso in cui il servizio facesse capo in qualche modo, sia pure attraverso l'agenzia, alla attività tutoria del Ministero dell'ambiente portatore di un'altra sensibilità. Altresì non appare convincente la previsione normativa che riguarda il Corpo nazionale dei vigili del fuoco. Occorre richiamare il carattere innovativo della legge 225/92 che ha ricompreso in un quadro unitario, sia l'intervento immediato dopo l'evento calamitoso, sia gli aspetti relativi alla previsione e prevenzione dei rischi, nonché l'avvio degli interventi per ristabilire normali condizioni di vita, dunque perduranti nel tempo. In ragione di tale configurazione appare incongruo ricondurre la materia della pro-

tezione civile alla attività di pubblica sicurezza. L'attività di protezione civile, per la ampiezza di questi contenuti richiede la partecipazione del Ministero della difesa, delle regioni, degli enti locali, delle forze di polizia, del Corpo forestale dello Stato, dei servizi tecnici nazionali e regionali, delle strutture scientifiche, oltre che dei componenti della società civile quale il volontariato. Ricorda che per il settore della protezione civile viene in rilievo un gruppo ristretto di atti di alta amministrazione: preponderante è invece lo svolgimento di compiti operativi e gestionali. Tra gli atti di alta amministrazione vi è la dichiarazione dello stato di emergenza, la definizione delle linee guida per la programmazione dell'attività di prevenzione e previsione, l'emanazione di ordinanze in deroga, gli indirizzi generali relativi alla fase gestionale e di coordinamento generale delle varie componenti della protezione civile. L'attività gestionale e cooperativa dall'altro lato comprende molteplici aspetti: analisi e identificazione dei diversi tipi di rischi; gestione e sviluppo di sistemi di monitoraggio del territorio a fini preventivi; pianificazione di emergenza sulla base di scenari scientificamente attendibili; intervento di primo soccorso; avvio di misure per il ritorno alla normalità. Per realizzare un'attività così complessa la legge 225/92 prevede appunto la partecipazione sinergica di molteplici componenti. L'agenzia prevista dallo schema complessivamente risponde a queste esigenze ma con alcune lacune. La prima è rappresentata dalla vigilanza politica che, considerata la molteplicità dei ministeri e delle amministrazioni interessate, andrebbe affidata alla Presidenza del consiglio anziché al Ministero dell'interno visto che la Presidenza può delegare un ministro. La seconda lacuna riguarda i Servizi tecnici nazionali per i quali l'esigenza primaria è quella del mantenimento in un organismo unitario, senza escludere la possibilità di una loro utilizzazione da parte di tutte le amministrazioni pubbliche interessate. Anche in questo caso la collocazione più opportuna è quella dell'inserimento dei servizi stessi

nella nuova struttura di protezione civile. In questo quadro merita una particolare attenzione la collocazione del Corpo nazionale dei vigili del fuoco che in base all'articolo 11 della legge 225/92 rappresenta la componente fondamentale della protezione civile, collocazione riconfermata dall'articolo 107 del decreto legislativo 112/98, il quale colloca l'attività dei vigili del fuoco nell'ambito delle funzioni mantenute dallo Stato in materia di protezione civile. Le funzioni di polizia giudiziaria talvolta svolte dal corpo dei vigili del fuoco non possono peraltro implicare l'automatico ricongiungimento ai compiti di pubblica sicurezza. In sostanza la sola dipendenza funzionale del Corpo dei vigili del fuoco dall'agenzia appare contraddittoria e dettata più che da elementi di razionalità da pressioni riconducibili ad interessi particolari. Al contrario la collocazione del Corpo dei vigili del fuoco nell'istituenda struttura con personalità giuridica consentirebbe di disporre di una presenza distribuita su tutto il territorio, attraverso le strutture periferiche. L'inserimento nel Corpo nazionale dei vigili del fuoco nell'agenzia consentirebbe alla stessa la gestione di un servizio moderno, efficace, integrato e coerente con gli standard europei, ed al sistema nazionale della protezione civile di garantirsi una svolta di qualità. Conclusivamente la riforma in discussione soddisfa l'esigenza di configurare alcune strutture della protezione civile immettendole in un organismo unitario ed organizzativamente snello. Tuttavia si lascia il Corpo dei vigili del fuoco all'interno della burocrazia del Ministero dell'interno, benché esso sia stato individuato dalla citata legge 225/92 quale componente fondamentale del sistema di protezione civile. Relativamente poi al dipartimento del turismo fa notare che tra i due schemi di decreto, quello relativo alla riforma dei ministeri e quello di riordino della Presidenza del Consiglio dei ministri esiste una palese contraddizione relativamente alle norme che disciplinano la definitiva collocazione del dipartimento del turismo. Infatti il provvedimento sulla riforma dei ministeri (articoli 25 - 50)

prevede che il dipartimento venga trasferito al costituendo Ministero delle attività produttive a far data dalla prossima legislatura, mentre invece il provvedimento di riordino sul riordino della Presidenza del Consiglio dispone l'immediato trasferimento del dipartimento al Ministero delle attività produttive alla data di entrata in vigore del decreto medesimo (articolo 8). Tale trasferimento appare uno stralcio inopportuno. Appare certamente condivisibile la collocazione del dipartimento nell'ambito del ministero delle attività produttive poiché il turismo ha assunto una rilevanza strategica via via più corposa per il sistema economico del paese, con evidenti riflessi sugli altri settori produttivi. L'articolo 8 del schema di decreto per il riordino della Presidenza del Consiglio dovrebbe essere modificato nel senso di sopprimere al comma 1, la lettera a), sostituendola con le disposizioni dell'articolo 25 del testo sul riordino dei ministeri. Reputa pertanto opportuno prevedere che nel nuovo Ministero delle attività produttive sia istituita un'apposita area funzionale per il turismo. In merito alla questione del Ministero dell'agricoltura condivide le considerazioni espresse dal senatore Coviello. Pertanto esprime perplessità sulla proposta di soppressione del ministero medesimo. A tal proposito fa notare che nei Paesi in cui il settore agricolo ha raggiunto livelli più moderni e sofisticati rispetto a quelli italiani, l'amministrazione dell'agricoltura è affidata ad apposito dicastero, il più delle volte comprensivo anche del settore alimentare. Emerge l'importanza del Ministero delle politiche agricole anche in considerazione del fatto che la politica europea è per gran parte costituita dalle politiche agricole. Pertanto occorre un Ministero dell'agricoltura analogamente a quanto previsto negli altri Paesi al fine di meglio tutelare gli interessi nazionali nelle diverse sedi europee.

Il deputato Paolo Palma (PDU) relativamente al Ministero delle attività produttive, fa presente che le due agricolture continentali e mediterranea hanno biso-

gno di un centro di direzione politica di prima responsabilità per recuperare uno spazio finanziario ed economico a livello europeo delle colture mediterranee finora sacrificate. L'agricoltura non rappresenta solo un settore produttivo: essa ha anche un rilievo territoriale, sociale e umano. Tutti i paesi europei, fatta eccezione per il Belgio, hanno un Ministero per l'agricoltura. Fa inoltre presente la necessità che il Corpo forestale dello Stato resti incardinato nel Ministero dell'agricoltura. Auspica a tal proposito che venga rispettata l'unitarietà del Corpo secondo i vari pronunciamenti parlamentari. Quanto poi al Ministero del lavoro, salute e politiche sociali osserva che l'idea di un ministero del *Welfare* è certamente suggestiva. Molti pensano che questo sia il modello più consono al *Welfare* del futuro dato che l'Unione europea potrebbe avviare una strategia di politiche sociali complessivamente intese, che richiederebbe posizioni speculari da parte dei governi nazionali. Al momento, però, una tale struttura esiste solo in Francia e in Austria. In altri paesi prevale l'accorpamento tra lavoro da una parte e sanità-affari sociali dall'altra (Svezia, Finlandia, Belgio) oppure tra lavoro e affari sociali da una parte, e sanità dall'altra (Regno Unito, Olanda, Germania, Spagna, Portogallo). Germania e Spagna sono paesi federali e a regionalismo forte. In Olanda e Spagna in particolare esiste un Ministero per le politiche del lavoro, previdenziali e assistenziali al quale si affianca uno snello ministero della sanità. Ogni accorpamento, ogni semplificazione, ogni razionalizzazione — necessari vista la crescita abnorme dei ministeri e di molte pubbliche amministrazioni negli scorsi anni — ha bisogno però di essere calato nella realtà amministrativa e legislativa del paese nel quale si procede alla riforma. Nel caso italiano non sono poche le perplessità — e sono emerse a vari livelli — in ordine alla creazione di questo superministero del *Welfare*, che contrasta in diversi punti con l'assunto fondamentale della omogeneità e complementarietà delle materie da accorpare (articolo 12, comma 1, lettera g)

della legge 59/97). Nel caso dell'accorpamento sanità-lavoro-affari sociali potrebbero accorparsi funzioni non omogenee. Non comprende infatti le relazioni tra le politiche attive per il lavoro e per l'occupazione, che costituiscono tra l'altro un tema centrale per il nostro paese — che sarebbero più propriamente di pertinenza del nuovo Ministero per le attività produttive — e le politiche relative agli ammortizzatori sociali e alla sicurezza sui luoghi di lavoro che hanno un contenuto più propriamente socio-sanitario e assistenziale. Non si può poi dimenticare che il recente decreto legislativo di riordino del Servizio sanitario nazionale e la prossima riforma dell'assistenza presuppongono forti integrazioni socio-sanitarie per le tossicodipendenze, per la salute mentale, per la lotta all'AIDS, per i disabili ecc. L'accorpamento dei due ministeri e del dipartimento per gli affari sociali viene altresì motivato dal Governo oltre che dalla omogeneità delle aree funzionali interessate anche dalla omogeneità delle competenze esercitate nel settore dallo Stato, prevalentemente di carattere ordinario e programmatico, a fronte di competenze operative affidate alle autonomie regionali e territoriali. Il Ministero della Sanità, anche dopo il decreto legislativo 112/98, non si limita a programmare la spesa sanitaria ma è anche, in modo forte, strumento di garanzia di livelli uniformi di assistenza su tutto il territorio nazionale, nonché di governo per la tutela della salute dei cittadini attraverso il controllo preventivo di settori della produzione industriale e agricola, dei flussi turistici, dell'import-export, della produzione e commercializzazione dei medicinali. Anche gli standard ambientali di carattere sanitario (qualità dell'aria e dell'acqua, biotecnologia e radiazioni) sono di competenza del Ministero della sanità. Le recenti vicende belghe o quella inglese della « mucca pazza » fanno rilevare l'opportunità che tali competenze restino nell'ambito sanitario e quindi della tutela nazionale della salute pubblica.

Il rischio dell'accorpamento proposto, pur suggestivo, è ravvisabile nel fatto che

il Welfare è una sigla onnicomprensiva che somma residualità e mette sullo stesso piano settori che hanno peculiarità proprie e che, al tempo stesso, per essere all'altezza dei bisogni dei cittadini richiedono una sede propria di strategia politica e di Governo.

C'è il rischio altresì che nel futuro ministero possano insorgere conflitti tra l'interesse di tutela della salute pubblica e l'interesse dello sviluppo industriale e dell'occupazione. La previsione di due strutture distinte consente di trovare meglio un punto di equilibrio dei conflitti. In un ministero accorpato c'è un maggior rischio per la tutela della salute. Del resto era stato affermato che la definizione del nuovo ministero non dovesse prevedere né la parola salute né la parola sanità, a dimostrazione del fatto che il lavoro e la disoccupazione rappresentano il motore principale del nuovo ministero. Ma la salute dei cittadini non può essere penalizzata.

Propone pertanto di non accorpare le competenze del Ministero del lavoro con quelle della sanità e di procedere invece alla istituzione di un Ministero della salute, più che della sanità (parola più ampia, non esclusivamente collegata alla medicina) al quale potrebbero essere trasferite le competenze nei settori ad integrazione socio sanitaria in analogia, peraltro, con le linee guida che hanno portato alla definizione del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio.

Quanto alle competenze del lavoro si chiede se non sia opportuna una sinergia tra le politiche attive in materia di lavoro e di occupazione e le attribuzioni del nuovo Ministero delle attività produttive. Si tratterebbe di aggiungere al ministero una ulteriore struttura governativa oltre quelle relative all'industria, commercio estero, politiche agricole, comunicazioni e dipartimento turismo. In tal modo si eviterebbe di scindere il binomio sviluppo-occupazione.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Schema di decreto legislativo recante « Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri, in attuazione degli articoli 11, comma 1, lett. a), e 12 della legge 15 marzo 1997, n. 59 ».

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento rinviato da ultimo il 6 luglio.

Il senatore Sergio VEDOVATO (DS-U) fa presente che all'articolo 8, comma 9, si prevede il trasferimento al Ministero dell'interno delle funzioni di vigilanza sull'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo di cui al decreto legislativo 25 febbraio 1999, n. 66. A tal proposito reputa più congruo il trasferimento al Ministero dei trasporti e quindi, in una prospettiva futura, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Schema di decreto legislativo recante « Riordino del sistema degli enti pubblici nazionali ai sensi degli articoli 11, comma 1, lett. b), e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59 ».

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento rinviato da ultimo il 7 luglio.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, comunica che la Commissione Cultura, scienza e istruzione della Camera dei deputati ha trasmesso, in data 6 luglio 1999 osservazioni in merito al provvedimento in esame.

Il senatore Sergio VEDOVATO (DS-U) segnala la necessità di chiarire all'articolo 4, comma 1, la questione concernente la Società anonima per l'esercizio dei pubblici servizi (SEPSA) al fine di consentire una maggiore coerenza con l'impostazione

del settore del trasporto pubblico locale. Richiama l'articolo 5 del decreto legislativo n. 422 del 1997 che trasferisce alle regioni ed agli enti locali le funzioni relative al servizio pubblico di trasporto di interesse regionale e locale, in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrale e periferica, anche tramite enti o altri soggetti pubblici. La soluzione prevista al comma 1, dell'articolo 4 circa il collocamento delle azioni della SEPSA, non sembra pertanto garantire il riconoscimento delle funzioni in materia di trasporto pubblico locale in capo agli enti locali. Aggiunge che la soluzione proposta nel testo non sembra peraltro garantire neanche le competenze in materia di programmazione della regione. Reputa inoltre inopportuno consentire — come previsto all'articolo 4, comma 4 — che l'Ente nazionale strade (ANAS) sia « sin d'ora » autorizzato a costituire società miste con regioni, province e comuni. In tal modo potrebbe determinarsi una proliferazione di società miste che potrebbe ridurre il ruolo dell'ANAS. Ricordando che esistono a tutt'oggi forme di collaborazione, quali accordi di programma e convenzioni, tra l'ANAS e gli enti locali, invita a valutare attentamente il rischio della suddetta proliferazione che potrebbe generare diverse difficoltà.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Schema di decreto legislativo recante « Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche » ai sensi degli articoli 11, comma 1, lettera c) e 17 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

(Seguito dell'esame e conclusione — Parere favorevole con osservazioni).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento rinviato nella seduta del 6 luglio 1999.

Il deputato Franco FRATTINI (FI), *relatore*, pronunciandosi sugli emenda-

menti presentati (vedi allegato 2) alla proposta di parere depositata (vedi allegato 1) invita al ritiro dell'emendamento Gubert 1 ritenendo non opportuna la soppressione riferimento alla efficacia all'interno della lettera b) dell'articolo 1, comma 1. Esprime parere contrario sugli emendamenti Gubert 2 e Gubert 3 visto che il riconoscimento per l'organo di controllo interno della possibilità di sindacare gli atti di indirizzo politico è da ritenersi lontano dalla logica del provvedimento. Si dichiara contrario all'emendamento Marchetti 4 visto che il punto 3) del proposta di parere prevede una deroga al divieto di accesso ai documenti amministrativi concernenti la valutazione ed il controllo strategico giustificata dalla considerazione che dall'esito del controllo dipende la valutazione del personale dirigenziale medesimo. Esprime parere contrario sull'emendamento Gubert 5 ritenendo indubbio che con atti di ispezione parlamentare possano richiedersi gli esiti del controllo di gestione e del controllo strategico. Invita al ritiro dell'emendamento Gubert 6 osservando che la previsione di un indicatore composito sintetico altererebbe la logica della lettera e) dell'articolo 4, comma 1, che prende in considerazione diversi indicatori per la valutazione. Propone di riformulare l'emendamento Gubert 7 nel senso di rilevare l'opportunità di un ampliamento dei termini prescritti per l'adeguamento da parte delle amministrazioni pubbliche a quanto previsto dal provvedimento. Si dichiara contrario agli emendamenti Gubert 8 e Gubert 9 ritenendo possibile il sindacato sull'attuazione delle direttive dell'organo politico ma non il sindacato sulle direttive medesime: queste ultime possono essere oggetto solo di sindacato parlamentare. Esprime parere contrario sugli emendamenti Marchetti 10 e Gubert 11 ritenendo opportuno non escludere il ricorso anche ad esperti estranei alla pubblica amministrazione per la valutazione. Propone di riformulare l'emendamento Gubert 12 nel senso di prevedere un comitato tecnico scientifico composto da sei membri tra i quali figurino un

membro esperto in metodologia della ricerca valutativa. Esprime parere contrario sull'emendamento Gubert 13 ritenendo che all'articolo 8, comma 1, la legge sulle pari opportunità non figurino come condizione dell'azione amministrativa. Invita a chiarire l'emendamento Gubert 14 nella parte in cui si fa riferimento alle proprietà coinvolte dagli obiettivi politico amministrativi. Relativamente all'emendamento 15 richiama la riformulazione dell'emendamento Gubert 7 già illustrata. Esprime parere contrario sull'emendamento Gubert 16. Propone di riformulare l'emendamento Gubert 17 nel senso di prevedere all'articolo 11, comma 1, la sostituzione delle parole « nelle forme associative » con le parole « nelle forme anche associative ». Esprime parere contrario sull'emendamento Gubert 18 ritenendo che qualora le autonomie locali non si adeguino verrebbe meno lo standard di qualità per gli utenti. Si dichiara infine contrario all'emendamento Marchetti 19.

Il senatore Renzo GUBERT (Misto-II Centro UPD) illustrando gli emendamenti a sua firma, dichiara di ritirare gli emendamenti Gubert 1, Gubert 5, Gubert 6 e Gubert 18. Insiste per la votazione sugli emendamenti Gubert 2 e Gubert 3 ritenendo che una ricerca valutativa adeguata deve prendere in considerazione anche gli indirizzi politici: per tale motivo reputa opportuno ricorrere a strutture esterne alla pubblica amministrazione per l'espletamento delle funzioni di valutazione. Concorda con la riformulazione proposta dal relatore degli emendamenti Gubert 7 e Gubert 15. Insiste per la votazione degli emendamenti Gubert 8 e Gubert 9 ribadendo che in sede di valutazione occorre considerare sia l'attuazione delle direttive sia le direttive medesime. Insiste infine per la votazione dell'emendamento Gubert 11 ritenendo opportuno affidare la valutazione strategica a strutture esterne con garanzie di alta professionalità e indipendenza. Concorda con la riformulazione dell'emendamento Gubert 12 illustrata dal relatore. Insiste per la votazione del-

l'emendamento Gubert 13 rilevando l'inopportunità del solo riferimento alla legge di parità o di pari opportunità. Relativamente all'emendamento Gubert 14 chiarisce che non appare opportuna una valutazione che prenda in considerazione solo l'attività e non anche gli effetti della stessa: in tal modo potrebbe crearsi una situazione paradossale in virtù della quale la valutazione sarebbe positiva per la struttura amministrativa che ha svolto maggiore attività con effetti non necessariamente positivi. Concorde infine con la riformulazione dell'emendamento Gubert 17 illustrata dal relatore.

Il senatore Fausto MARCHETTI (Com.) illustrando gli emendamenti a sua firma dichiara di ritirare gli emendamenti Marchetti 4 e Marchetti 10. Relativamente all'emendamento Marchetti 16 fa notare che all'articolo 11, comma 1, la soppressione dell'espressione « prestati dalle pubbliche amministrazioni sia direttamente sia mediante affidamento ad altri soggetti, pubblici o privati, non fa venir meno lo spirito della norma. Quanto poi all'emendamento Marchetti 19 osserva che si tratta di un emendamento che riprende quanto sostenuto dal relatore. A tal proposito fa presente che se si prevede il rinvio al provvedimento recante il riordino della Presidenza del Consiglio per maggiori specificazioni sull'apposita struttura costituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, appare inopportuno prendere in considerazione nel provvedimento in esame la questione del ricorso ad un soggetto privato da scegliere con gara europea.

La Commissione respinge quindi con distinte deliberazioni gli emendamenti Gubert 2, Gubert 3, Gubert 8, Gubert 9, Gubert 11 e Gubert 13.

La Commissione approva quindi le riformulazioni degli emendamenti Gubert 7, Gubert 12, Gubert 15 e Gubert 17 proposte dal relatore e accolte dal presentatore degli emendamenti.

Il deputato Franco FRATTINI (FI), *relatore*, relativamente all'emendamento Gubert 14 preso atto dei chiarimenti forniti dal presentatore, propone di riformulare l'emendamento nel senso di sostituire all'articolo 9, comma 2, lettera d), le parole « relativi alla rilevazione delle attività » con le parole « relativi agli effetti dell'attività ».

Concorde il presentatore la Commissione approva l'emendamento Gubert 14 nel testo riformulato dal relatore.

Il deputato Franco FRATTINI (FI), *relatore*, relativamente agli emendamenti Marchetti 16 e Marchetti 19, prende atto delle dichiarazioni del presentatore. Pertanto modificando il parere precedentemente espresso si dichiara favorevole agli emendamenti in questione.

La Commissione approva con distinte deliberazioni gli emendamenti Marchetti 16 e Marchetti 19.

Il deputato Franco FRATTINI (FI), *relatore*, fa presente la necessità di precisare in sede di parere due ordini di problemi. In primo luogo all'articolo 1, comma 2-bis si riconosce facoltà agli enti locali di adeguarsi alla normativa nel rispetto dell'ordinamento finanziario e contabile. Reputa opportuno aggiungere tra le norme da rispettare anche quelle generali sull'ordinamento delle autonomie locali, dalle quali derivano le norme sull'ordinamento finanziario e contabile.

In secondo luogo all'articolo 2, comma 1, appare opportuno precisare che i servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato non esercitano il controllo di regolarità amministrativo e contabile sugli enti locali. Se così fosse potrebbero determinarsi gravi violazioni dell'autonomia comunale e si rischierebbe di introdurre un nuovo controllo di regolarità non previsto dall'ordinamento.

Propone quindi di integrare il parere con le due precisazioni illustrate.

La Commissione approva la proposta di integrazione.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, pone in votazione il parere quale risulta dagli emendamenti approvati e dalle riformulazioni accolte (vedi allegato 3).

La Commissione approva all'unanimità.

Schema di decreto legislativo recante « Riordino della Scuola superiore della pubblica amministrazione e riqualificazione del personale, ai sensi degli articoli 11, comma 1, lett. a) e 12, comma 1, lett. s) e t), della legge 15 marzo 1997, n. 59 ».

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il senatore Paolo GIARETTA (PPI), *relatore*, rileva che il provvedimento in esame introduce significative innovazioni rispetto all'attuale situazione. Vengono più puntualmente definiti i compiti fondamentali della Scuola superiore della pubblica amministrazione in ordine alla formazione iniziale e permanente dei dirigenti dello Stato, alla validazione dei programmi formativi di soggetti terzi che possono interessare la pubblica amministrazione e in riferimento alle problematiche dello sviluppo dei rapporti internazionali. Relativamente al modello organizzativo sottolinea che il testo prevede una maggiore articolazione rispetto all'attuale strutturazione; ciò deriva dal fatto che, trattandosi di una istituzione di alta cultura, ed essendo pertanto priva di autonomia organizzativa, si sarebbe dovuto altrimenti ricorrere a norme regolamentari. L'innovazione del modello organizzativo comporta una più piena articolazione per settori di responsabilità di singole attività e una migliore definizione del rapporto che intercorre tra la Scuola superiore e la Presidenza del Consiglio (di cui la Scuola diventa un importante « braccio operativo » nelle materie della formazione). Tra i punti problematici evi-

denza la mancanza, rispetto all'attuale struttura, di un organo collegiale di gestione della Scuola stessa; permane inoltre una dualità di funzioni dirigenziali in capo al direttore della Scuola e alla figura del Segretario. Si pone infine un problema di rapporti con il FORMEZ; va a tal fine individuata con chiarezza la distinzione della missione formativa propria di ciascun istituto.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Schema di decreto legislativo recante « Trasformazione dell'Ente autonomo Mostra d'oltremare e del lavoro italiano nel mondo in società per azioni, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lett. b) e 14, della legge 15 marzo 1997, n. 59 ».

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il senatore Massimo VILLONE (DS-U), *relatore*, evidenzia che il decreto in esame procede alla trasformazione in società per azioni dell'Ente autonomo Mostra d'oltremare. Dopo aver illustrato il contenuto del provvedimento sottolinea alcuni punti problematici su cui richiama l'attenzione della Commissione. In particolare si sofferma sull'articolo 2 che prevede la partecipazione al capitale della Mostra d'oltremare di soggetti pubblici e privati. Il capitale risulta attualmente ripartito tra Ministero del tesoro, comune di Napoli, Banco di Napoli, provincia di Napoli e Camera di commercio. La percentuale di partecipazione è oggetto di discussione poiché il patrimonio dell'ente si è formato con conferimenti successivi nel tempo da parte di soggetti diversi si pone il problema della esatta valutazione della quota di cui è titolare ciascun soggetto partecipante. Ricorda che il Ministero del tesoro si assume la titolarità di una quota oscillante tra il 90 e il 95 per cento del

capitale. Una ulteriore questione deriva dal fatto che il Tesoro nello schema in esame conserva il controllo della quota di sua proprietà poiché la prevista delega al comune di Napoli riguarda solo la gestione della partecipazione e non la disponibilità. Fa notare che sarebbe preferibile eliminare tale vincolo in capo al Ministero del tesoro per meglio conformarsi allo spirito della complessiva riforma introdotta dalla legge 59/97. Inoltre rileva che non risulta alcuna disposizione che prefiguri il passaggio agli Enti locali, come sarebbe auspicabile, della piena titolarità dei beni di cui è titolare la Mostra d'oltremare. L'attuale formulazione infatti conserva al Ministero del tesoro la disponibilità piena delle scelte dell'ente medesimo. Esprime perplessità sulla mancanza di una disposizione analoga a quella contenuta nel provvedimento sull'Ente EUR. Sottolinea che qualora si volesse mantenere in capo al Ministero del tesoro la predetta piena disponibilità sul controllo dei beni dovrebbero almeno porsi taluni limiti (divieto di vendita a privati, necessarie intese con l'ente locale, diritto di opzione). Segnala, in merito all'articolo 5, l'opportunità di ridurre i termini previsti per la presentazione da parte degli organi della Mostra d'oltremare al Ministero dei beni e delle attività culturali dell'elenco delle cose di interesse storico e artistico (termine di 12 mesi). Aggiunge che è opportuno ridurre i termini riconosciuti al ministero per definire le cose che non rivestono interesse particolarmente rilevante (termine di 2 anni). Conclude rilevando l'opportunità di prevedere che durante la fase di trasformazione dell'ente in società per azioni sia disposta una forma di commissariamento dell'ente per ovviare alle difficoltà di procedere con gli attuali organismi alla trasformazione della natura giuridica della Mostra d'oltremare.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

Schema di decreto legislativo recante « Riordino della Cassa depositi e prestiti, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera a), della legge 15 marzo 1997, n. 59 ».

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il deputato Aldo CENNAMO (DS-U), *relatore*, ricorda che la Cassa depositi e prestiti è un'amministrazione dello Stato ad ordinamento autonomo facente già parte del Ministero del tesoro. Con la legge 13 maggio 1983, n. 197 la Cassa divenne completamente autonoma rispetto alla organizzazione del Ministero, ad essa è stata poi riconosciuta la personalità giuridica dall'articolo 22 del decreto legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito dalla legge n. 68 del 1993.

La Cassa svolge la propria attività nel settore degli investimenti pubblici finanziando opere di pubblica utilità, ha una propria organizzazione, un proprio patrimonio, bilancio ed è soggetta alla vigilanza della Corte dei conti e del Parlamento. Essa è titolare del risparmio che viene raccolto sotto forma di libretti e buoni postali fruttiferi garantiti, oltre che dalla Cassa, dal Ministero del tesoro. Gli organi della Cassa depositi e prestiti sono: il Presidente del Consiglio di amministrazione, il Consiglio di amministrazione, il direttore generale e il collegio dei revisori.

Come indicato dalla relazione illustrativa, lo schema di decreto legislativo in esame non innova l'impianto degli organi e delle procedure di governo e di controllo della Cassa. Il provvedimento non intende trasformare la natura e le funzioni della Cassa depositi e prestiti, ma solo operare un riordino della relativa normativa nonché una definizione generale dei compiti istituzionali della Cassa, della tipologia delle risorse e delle modalità di impiego.

A tal fine è utilizzata la delega di cui all'articolo 11, comma 1, lettera a), della legge 59/1997 concernente la razionalizzazione dell'ordinamento della Presidenza del consiglio dei ministri e dei ministeri, nonché di amministrazioni centrali anche

ad ordinamento autonomo, all'interno delle quali figura la Cassa depositi e prestiti.

A tal proposito appare di particolare rilievo la norma contenuta all'articolo 1 che riconosce espressamente la natura giuridica della Cassa quale amministrazione dello Stato, per quanto dotata di personalità giuridica e di ordinamento autonomo. Si tratta di una norma di interpretazione autentica che colma il silenzio della legge 197/1983 sulla natura giuridica della Cassa, evitando così incertezze interpretative su questioni connesse (regime fiscale, rapporto di lavoro, fonte del rapporto di mutuo, natura del servizio di banco posta).

Diverse pronunce sono state emanate da organi giurisdizionali sulla natura giuridica della Cassa e la questione è stata altresì assai dibattuta in dottrina. In particolare dopo il riconoscimento della personalità giuridica (articolo 1, comma 1, della legge 197/1983, come modificato dall'articolo 22 del decreto-legge 18 gennaio 1993, n. 8, convertito dalla legge 19 marzo 1993, n. 68), si ritenne che la Cassa si configurasse come ente autonomo rispetto allo Stato. Le funzioni di raccolta e di impiego del risparmio avrebbero dovuto fare dell'Istituto un ente pubblico economico o addirittura collocarlo in una prospettiva di trasformazione di una società di natura privata. A questo proposito bisogna comunque rilevare che l'attribuzione della personalità giuridica distinta da quella dello Stato di per sé non esclude l'appartenenza all'amministrazione dello Stato.

Le controversie interpretative derivanti dalla carenza di una definizione normativa della natura giuridica della Cassa, mancante anche nella legge di ristrutturazione del 1983, sono adesso superate dallo schema di decreto legislativo, che affermando l'appartenenza della Cassa all'amministrazione dello Stato, evidenzia le finalità specifiche dell'attività dell'istituto e le modalità con le quali viene esercitata (la concessione di mutui avviene mediante atti amministrativi), il ruolo che tale attività riveste nella politica economica

generale dello Stato, il particolare rapporto con il Ministero del tesoro, che esercita rispetto ad essa funzioni di indirizzo e di alta amministrazione (il Ministro del tesoro, tra l'altro, è presidente del consiglio di amministrazione della Cassa).

Pur affermando la natura giuridica di amministrazione dello Stato, lo schema di decreto legislativo conferma i caratteri di atipicità che, all'interno di detta amministrazione, sono attribuiti alla Cassa depositi e prestiti dalla legislazione vigente: la personalità giuridica, l'autonomia ordinamentale e organizzativa, l'autonomia patrimoniale e di bilancio.

Per quanto non richiamata nel testo dello schema di decreto legislativo, alla Cassa depositi e prestiti deve altresì riconoscersi l'autonomia contabile, come disposto dall'articolo 15, comma 2, della legge 197/1983, ai sensi del quale non si applicano alla Cassa le vigenti disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato, di cui al Regio decreto n. 2440 del 1923.

I compiti istituzionali attribuiti alla Cassa vengono definiti nello schema di decreto legislativo come «attività e servizi di interesse economico generale», a giustificazione della natura pubblicistica e più precisamente statale della Cassa stessa. Il testo del decreto legislativo si limita ad indicare tali compiti in generale, rinviando, per quanto in esso non previsto, a disposizioni di legge (o anche di regolamento) già vigenti o che potranno essere adottate in futuro.

Riguardo ai soggetti con cui la Cassa entra in rapporto, lo schema di decreto legislativo contempla sia soggetti pubblici (Stato, regioni, enti locali e altri enti pubblici), i quali di norma costituiscono la controparte della Cassa nello svolgimento delle sue attività istituzionali, sia, nei casi previsti da legge (o da regolamento), anche soggetti privati. Viene prevista direttamente dallo schema di decreto legislativo la concessione di finanziamenti a soggetti, anche privati, gestori di pubblici servizi e alle società alle quali la Cassa partecipa.

La Cassa depositi e prestiti svolge i suoi compiti istituzionali rispettando i criteri dell'equilibrio gestionale e della garanzia della propria solidità patrimoniale. Come ha precisato la Corte dei conti (relazione al Parlamento sul rendiconto della Cassa relativo all'esercizio 1997) «la Cassa depositi e prestiti è una istituzione che non ha finalità di lucro»: «la rilevazione dell'utile di esercizio non rappresenta in alcun modo un indice di profitto ma sostanzialmente un indicatore che segnala il buono stato della complessiva gestione economico-finanziaria dell'istituto». Del resto proprio la necessità di tutelare il risparmio privato, pur impiegandolo per finalità di interesse pubblico, spiega storicamente, da un lato, le particolari forme di autonomia attribuite alla Cassa all'interno dell'amministrazione dello Stato, dall'altro le forme di controllo alle quali è sottoposta e, tra queste, l'istituzione di un'apposita Commissione parlamentare a composizione mista, già prevista dal Regio Decreto del 1913.

Il comma 2 dell'articolo 1 dello schema di decreto legislativo prevede inoltre che la Cassa, per l'esercizio di attività strumentali, connesse o accessorie ai suoi compiti istituzionali, costituisca società di capitali e partecipi ad esse, anche in posizioni di controllo. Come chiarisce la relazione illustrativa, le attività alle quali si fa riferimento sono eventuali attività di natura concorrenziale. La definizione dei compiti istituzionali della Cassa depositi e prestiti quali attività e servizi di interesse economico generale, costituisce un limite al di fuori del quale si pongono altre attività di natura concorrenziale, che la Cassa non può esercitare direttamente, ma soltanto mediante società di capitali (enti di natura privata) costituite o partecipate, anche in posizione di controllo.

L'articolo 2 individua le risorse di cui la Cassa depositi e prestiti dispone per l'esercizio delle proprie funzioni. Demanda a decreto del Ministro del tesoro, adottato su proposta del direttore generale della Cassa, la disciplina delle caratteristiche, delle condizioni economiche e delle altre condizioni generali dei depositi

raccolti dalla Cassa, direttamente o attraverso intermediari, e dei titoli di debito, nonché l'emanazione di norme in materia di pubblicità, trasparenza e comunicazioni periodiche ai risparmiatori. Inoltre si prevede che per il collocamento dei propri prodotti finanziari la Cassa si avvalga delle Poste italiane s.p.a. oppure possa ricorrere a banche, intermediari finanziari vigilati e imprese di investimento. Relativamente a quest'ultimo punto si segnala una difficoltà di interpretazione dei commi 3 e 4 dell'articolo 2. Nel comma 3 si stabilisce che la Cassa depositi e prestiti individua, nel contratto di mandato stipulato con Poste italiane S.p.A. per lo svolgimento del servizio di collocamento, i prodotti finanziari che devono essere collocati tramite le Poste medesime. Nel comma 4 si dà facoltà alla Cassa di avvalersi di banche, intermediari finanziari vigilati e imprese di investimento per il collocamento dei propri prodotti finanziari, ivi compresi quelli di cui al precedente comma. Sembra pertanto che rispetto al collocamento i prodotti finanziari della Cassa si distinguano in due tipologie: prodotti per il cui collocamento la Cassa può avvalersi di banche, intermediari finanziari, imprese di investimento (e anche delle Poste); prodotti che invece devono essere collocati attraverso le Poste, ma possono esserlo anche attraverso banche, intermediari finanziari, imprese di investimento. Ne deriverebbe un sistema complesso e incerto, nel quale in particolare non è chiaro come il collocamento dei medesimi prodotti finanziari venga svolto sia dalle Poste sia anche da banche o altri intermediari.

L'articolo 3 prevede che anche i tassi di interesse, le forme, le condizioni economiche e generali di finanziamento concessi dalla Cassa depositi e prestiti siano fissati con decreto del Ministro del tesoro, su proposta del direttore generale della Cassa. In relazione ai decreti del Ministro del tesoro indicati agli articoli 2 e 3 occorre evidenziare una semplificazione procedurale. Si rende uniforme il procedimento di regolazione di diversi aspetti dell'attività della Cassa in precedenza di-

sciplinato da più fonti e secondo modalità più complesse. Di particolare rilievo è la semplificazione della procedura di fissazione di tassi di interesse attivi su mutui concessi dalla Cassa che secondo l'attuale normativa implica l'intervento di ben quattro organi.

L'articolo 4 prevede una nuova modalità di riparto degli utili rispetto alla legge 197/83 che prevedeva solo una distinzione fra fondo di dotazione e fondo di riserva. Nel testo si prevede inoltre che il 40 per cento degli utili annuali della Cassa sia attribuito al Tesoro dello Stato.

L'articolo 5 conferma l'autonomo ordinamento del personale della Cassa depositi e prestiti e rinvia alla contrattazione collettiva per la disciplina del rapporto di lavoro, ribadendo che la Cassa deve sostenere l'onere delle spese relative al proprio personale. Per l'atipicità dell'ordinamento della Cassa depositi e prestiti si presenta di rilievo la questione relativa al comparto di contrattazione nel quale inserire i dipendenti. La legge 197/1983 faceva riferimento alla legge quadro sul pubblico impiego, secondo la quale il rapporto dei dipendenti pubblici era definito mediante accordi con le organizzazioni sindacali recepiti in decreti del Presidente della Repubblica; in proposito l'articolo 11, comma 1, della legge 197/83 stabiliva che ai dipendenti della Cassa si applicassero gli accordi relativi alle aziende autonome dello Stato.

Successivamente alla riforma della disciplina del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo 29/1993, il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 593 del 1993, (regolamento concernente la determinazione e la composizione dei comparti di contrattazione collettiva di cui all'articolo 45, comma 3, del decreto legislativo n. 29 del 1993) ha confermato l'inserimento della Cassa depositi e prestiti nel comparto del personale delle aziende e delle amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo. Infine il decreto legislativo n. 396 del 1997 ha modificato, tra l'altro, l'articolo 45 del decreto legislativo 29/1993, prevedendo che i comparti della contrattazione col-

lettiva nazionale riguardanti settori omogenei o affini siano definiti mediante accordi tra l'ARAN e le confederazioni sindacali rappresentative ossia le confederazioni sindacali alle quali, in almeno due comparti o due aree contrattuali, siano affiliate organizzazioni sindacali rappresentative ai fini della contrattazione collettiva nazionale. Nel primo accordo stipulato in attuazione della nuova normativa (contratto collettivo nazionale quadro per la definizione dei comparti di contrattazione, sottoscritto il 2 giugno 1998) la Cassa depositi e prestiti è stata inserita nel comparto delle aziende autonome.

Recentemente, tuttavia, alcune pronunce rese dal Tribunale di Roma - sezione lavoro - nell'ambito di ricorsi d'urgenza ex articolo 700 del codice di procedura civile, presentati da alcune organizzazioni sindacali (motivati con la inapplicabilità alla Cassa, in quanto ente pubblico economico, dei meccanismi di contrattazione previsti per il pubblico impiego), hanno sospeso in via provvisoria l'efficacia del predetto contratto collettivo quadro, nella parte appunto in cui esso include il personale della Cassa depositi e prestiti nel comparto di contrattazione collettiva delle aziende ad ordinamento autonomo. Si segnala a questo proposito che la relazione illustrativa allo schema di decreto legislativo rinvia per la contrattazione ad un comparto « da definire ».

L'articolo 6 dello schema conferma il controllo della Corte dei conti sulla gestione della Cassa depositi e prestiti mediante deliberazione nel rendiconto e relazione al Parlamento. Si esclude invece che la Corte dei conti eserciti il controllo preventivo di legittimità sui decreti ministeriali e sui regolamenti emanati in base alle norme contenute nel decreto legislativo in esame, rinviando al comma 13 dell'articolo 3 della legge n. 20 del 1994, ai sensi del quale le disposizioni sugli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità non si applicano agli atti e ai provvedimenti emanati nelle materie monetaria, creditizia, mobiliare e valutaria.

La relazione illustrativa ricorda la prassi costante per la quale il controllo

preventivo della Corte dei conti non si esercita sui decreti ministeriali aventi per oggetto i tassi attivi, passivi e le procedure di finanziamento. Lo schema di decreto legislativo, tuttavia, ampliando le materie disciplinate dai decreti ministeriali (ben oltre la fissazione dei tassi di interesse), accresce il numero ed estende la portata degli atti sottratti al controllo della Corte.

L'articolo 7 dispone la soppressione della sezione autonoma della Cassa per l'Edilizia residenziale e indica inoltre le norme espressamente abrogate dal decreto, definendo la disciplina transitoria del tasso di interesse e delle condizioni generali dei libretti di risparmio postali e dei buoni postali fruttiferi. La soppressione della Sezione autonoma della Cassa depositi e prestiti è conseguente al trasferimento dei compiti e delle funzioni in materia di edilizia residenziale pubblica dallo Stato alle regioni e agli enti locali disposto con il decreto legislativo 31/3/1998, n. 112. Sono conservate allo Stato le funzioni generali di determinazione dei principi e delle finalità, di definizione dei livelli minimi del servizio abitativo e di programmazione nazionale; spettano invece alle regioni e agli enti locali le funzioni di programmazione degli interventi e della loro gestione e attuazione; si prevede, contestualmente al trasferimento delle funzioni, la soppressione del Comitato per l'edilizia residenziale pubblica. In tale contesto già l'articolo 62, comma 1, del decreto legislativo 112/1998 stabiliva che nell'ambito del riordino degli uffici e delle strutture centrali fosse compresa la Sezione autonoma per l'edilizia residenziale pubblica della Cassa depositi e prestiti.

Rimangono esclusi dal trasferimento alla Cassa depositi e prestiti delle attività e passività della Sezione autonoma, le disponibilità sussistenti alla data di entrata in vigore del decreto legislativo 112/1998 sulle somme che lo Stato annualmente corrispondeva alla Sezione autonoma; tali disponibilità, come disposto dall'articolo 61 del decreto legislativo 112/1998, a decorrere dal 1° gennaio 1999

sono accreditate alle regioni, in riferimento ai limiti di impegno autorizzati dalle disposizioni elencate nel medesimo articolo 61.

Tranne i fondi di cui all'articolo 61 del decreto legislativo 112/1998, trasferiti alle regioni, e i fondi di cui all'articolo 11 della legge 431/1998, che devono essere versati al bilancio dello Stato, la Cassa depositi e prestiti subentra in tutte le attività e le passività della Sezione autonoma per l'edilizia residenziale, accertate al 31 dicembre 1999. L'impiego delle eventuali risorse disponibili viene stabilito con decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, su proposta del direttore generale, sentito il consiglio di amministrazione.

Il provvedimento in esame non comporta nuove o maggiori spese e pertanto non prevede norme di copertura finanziaria. Procura al contrario una nuova entrata, dal momento che stabilisce in modo innovativo — come già previsto — che il 40 per cento degli utili realizzati annualmente dalla Cassa siano destinati al Tesoro dello Stato.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 15.45.

AVVERTENZA

Il seguente punto all'ordine del giorno non è stato trattato:

Schema di decreto legislativo recante « Istituzione dell'Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, norme su altri enti di competenza del Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica e sull'istituzione di consorzi, nonché in materia di estensione delle disposizioni vigenti per enti di ricerca, ai sensi degli articoli 11, comma 1, lettere b) e d), 14, comma 1, lettere a), d) ed f) e 18, comma 1, lettere b), d) ed f) della legge 15 marzo 1997, n. 59.

ALLEGATO 1

Schema di decreto legislativo recante « Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche »

Proposta di parere depositata dal relatore, on. Franco Frattini.

La Commissione,

premesso

che lo schema di decreto legislativo, riordinando anche i controlli interni di gestione e della regolarità amministrativa e contabile, indubbiamente incide su materia rientrante, per altro profilo di competenza, fra le attribuzioni della Corte dei Conti, alla quale spetta — ai sensi dell'articolo 3 comma 4 L. n. 20/1994 — « l'accertamento anche in base all'esito di altri controlli », della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'attività amministrativa;

che, di conseguenza, la Commissione segnala al Governo l'opportunità del coordinamento tra le disposizioni contenute nello schema di decreto e quelle vigenti sulle attribuzioni della Corte dei Conti, con particolare riferimento alle attuali funzioni delle delegazioni regionali e alla ipotesi di una trasformazione di queste in sezioni regionali di controllo.

Considerata, in via generale, l'opportunità che il Governo, ai fini della coordinata e completa attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo, tenga conto altresì delle esperienze maturate e dei risultati raggiunti nella sperimentazione della misurazione dei rendimenti delle attività amministrative, av-

viata e in corso presso altri organi costituzionali, ed in particolare il CNEL;

esprime parere favorevole

a condizione che sia espunto l'articolo 3, il quale abroga disposizioni di legge concernenti i controlli delle gestioni fuori bilancio, che la Commissione ritiene debbano continuare ad essere sottoposte al controllo rafforzato della Corte dei Conti in ragione del principio di sfavore che l'ordinamento manifesta verso fenomeni eccezionali nel sistema contabile, contrastanti con le regole di unità e universalità dei bilanci;

e con le seguenti osservazioni:

1. È necessario che sia introdotto un richiamo al collegamento — che l'articolo 12 co. 1 lett. Q) legge n. 59/1997 impone — tra gli uffici di controllo interno e gli uffici di statistica istituiti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 6 settembre 1989 n. 322 e successive modificazioni;

2. All'articolo 1, comma 2 bis, è opportuno richiamare anche per la camera di commercio — che non sono « enti locali » bensì enti funzionali — la possibilità di adeguarsi, nel rispetto del proprio ordinamento, al nuovo sistema dei controlli interni;

3. all'articolo 1, comma 3, in relazione all'articolo 5 comma 5.

Dal combinato disposto dei due commi si evince che per alcune categorie di personale pubblico il decreto legislativo non si applica, mentre per altre categorie — in particolare, i funzionari della carriera diplomatica — si rinvia alle relative norme speciali sulla valutazione del personale.

La Commissione segnala l'opportunità di analogo rinvio alla normativa speciale anche per i funzionari della carriera prefettizia, che ha in comune con quella diplomatica la rappresentanza di interessi fondamentali dello Stato (quali sono le relazioni interne) ed internazionali, tanto che ad entrambe le categorie di personale è stato sempre riconosciuto uno *status* peculiare pur nell'ambito del pubblico impiego;

3. all'articolo 1, comma 4.

La Commissione ritiene che per i dirigenti di vertice non si possa precludere l'accesso ai documenti amministrativi concernenti la valutazione e il controllo strategico, trattandosi di controlli dal cui esito dipende la valutazione del personale dirigenziale medesimo, secondo quanto chiaramente stabilisce l'articolo 5 comma 3, ultima parte, dello schema di decreto;

4. all'articolo 2, comma 2.

Ritiene la Commissione che la locuzione « principi generali della revisione aziendale » sia eccessivamente generica e imprecisa anche sotto il profilo tecnico; non si evince, con la necessaria chiarezza, a quali regole — del codice civile, o di altra normativa primaria — il decreto si riferisca. È necessario dunque che una adeguata specificazione del richiamo sia introdotta nel testo del comma;

5. all'articolo 2, comma 3.

Ritiene la Commissione che l'espressione « a preventivo » possa essere sostituita da altra tecnicamente più corretta, come ad esempio « preventivamente » ovvero « in via preventiva »; che, inoltre, si debba chiarire l'espressione « il principio di prevalenza delle determinazioni... » giacché non si evince in modo univoco rispetto a quale elemento o criterio la richiamata « prevalenza » debba valere;

6. all'articolo 2, comma 5.

Ritiene la commissione che l'espressione « a maggioranza », fonte di interpretazione equivoca, possa essere opportunamente sostituita con l'espressione « in proporzione maggioritaria »;

7. all'articolo 5, comma 2

È necessario, al terzo rigo, espungere l'espressione « di norma ». In effetti, la valutazione ha effetto anche sull'attribuzione degli incentivi patrimoniali di produttività individuali, e dunque occorre la corrispondenza tra periodi — annuali — di riferimento delle attribuzioni incentivanti e periodi di valutazione propedeutici (anche) alle attribuzioni medesime;

8. all'articolo 6, comma 3.

La disposizione consente la costituzione di organi collegiali direttivi per la valutazione ed il controllo strategico. Laddove è fatta salva la possibilità di ricorrere « ad esperti estranei », non appare del tutto chiara né la funzione e collocazione di tali esperti — se in posizione di direzione monocratica dell'ufficio di controllo, o di partecipazione all'organo direttivo collegiale — né la esistenza, che invece è indispensabile, di una definizione normativa di requisiti di qualità professionale specifica dei soggetti che la norma indica genericamente come esperti;

9. all'articolo 7, comma 3.

È necessario che la norma indichi almeno in via di massima presso quale organo è collocato l'Osservatorio, da chi è composto, e con quale struttura, anche genericamente delineata, si intenda porlo in attività;

10. all'articolo 9.

È opportuno che il sistema di supporto ai controlli interni siano denominati « informativo — statistici — », come stabilito dall'articolo 17 comma 1 lett. A) L.59/1997, e non « informatici » come prevede lo schema di decreto;

11. all'articolo 11, comma 2.

Le prestazioni patrimoniali da corrispondere agli utenti, per le ipotesi di

mancato rispetto degli standard qualitativi e di violazione delle carte dei servizi, dovrebbero essere più precisamente definite in termini di « indennizzo », anziché di rimborso, per sottolineare il rimedio al pregiudizio subito dall'utente medesimo;

12. all'articolo 11, comma 3.

Sembra indispensabile che la costituzione di una « apposita struttura » presso la Presidenza del Consiglio, con i compiti

sommariamente delineati nel comma in esame, trovi riferimento e, auspicabilmente, specificazione, nel decreto legislativo concernente il riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Va inoltre espunto l'ultimo inciso, da « sulla base » alla fine del periodo, giacché il richiamo alla gara europea già soddisfa le condizioni di oggettività e trasparenza cui si fa un richiamo superfluo.

ALLEGATO 2

Schema di decreto legislativo recante « Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche »

EMENDAMENTI

Dopo l'osservazione 1, inserire la seguente:

1-bis) all'articolo 1, comma 1, lettera b) si sopprima la parola « efficacia », in quanto il citato rapporto costi risultati misura solo l'efficienza, mentre l'efficacia pertiene al grado di raggiungimento dei fini (eventualmente lettera d) del medesimo comma).

1. Gubert.

Dopo l'osservazione 1, inserire la seguente:

1-bis) all'articolo 1, comma 1, lettera d) si aggiunga il riferimento anche alle scelte compiute nella « predisposizione » dei piani e dei programmi e non solo nella loro attuazione, in quanto l'inefficacia degli stessi può dipendere anche dagli indirizzi politici dati e dalla configurazione dei piani e dei programmi che ne è derivata.

2. Gubert.

Dopo l'osservazione 1, inserire la seguente:

1-bis) all'articolo 1, comma 2, lettera a) aggiungere come oggetto di valutazione strategica anche le direttive impartite dagli organi di indirizzo politico-amministrativo.

3. Gubert.

Sopprimere il punto 3 del parere.

4. Marchetti.

Dopo l'osservazione 3, inserire la seguente:

3-bis. All'articolo 1, comma 5, si preveda che in relazione ad atti di controllo di competenza del parlamentare, su richiesta di quest'ultimo, i risultati dei controlli di gestione e del controllo strategico possano essere posti a disposizione.

5. Gubert.

Dopo l'osservazione 6, inserire la seguente:

6-bis) All'articolo 4, comma 1, si sopprima la lettera e) in quanto questione tecnica da lasciare al lavoro della struttura di controllo; in ogni caso prevedere che accanto ad una serie di indicatori specifici si pervenga alla definizione di un indicatore composito sintetico, tale da consentire agevolmente comparazione tra unità organizzative del medesimo tipo e comparazioni nel tempo.

6. Gubert.

Dopo l'osservazione 6, inserire la seguente:

6-bis) All'articolo 4, comma 2 prevedere almeno il raddoppio del termine di tre mesi ivi previsto, data la difficoltà del compito.

7. Gubert.

Dopo l'osservazione 7, inserire la seguente:

7-bis) all'articolo 5, comma 2, primo periodo sostituire il riferimento ai risultati dell'attività amministrativa e della gestione (che possono dipendere da molte ragioni, comprese quelle di errori nelle direttive superiori) con il più proprio riferimento ai parametri di efficienza dell'azione amministrativa e di gestione (ossia il miglior rapporto tra fini prestabili e mezzi disponibili), tenendo conto che efficienza non è sinonimo di efficacia, come, invece pare supporre il testo governativo.

Analoga sostituzione va fatta al comma 4, secondo e terzo periodo.

8. Gubert.

Dopo l'osservazione 7, inserire la seguente:

7-bis) All'articolo 6, comma 1, primo periodo, ricomprendere anche l'efficacia degli indirizzi e delle direttive, poiché la mancanza di efficacia può trovare in essi la loro ragione.

9. Gubert.

Al punto 8 del parere aggiungere: Articolo 6, comma 3, sopprimere, al secondo periodo, «ferma restando la possibilità di ricorrere ad esperti estranei alla pubblica amministrazione».

10. Marchetti.

Dopo l'osservazione 8, inserire la seguente:

8-bis) all'articolo 6, comma 3, prevedere che le strutture di valutazione strategica possano essere solo strutture esterne con garanzie di alta professionalità e indipendenza. La valutazione di efficacia richiede sapere altamente specialistico, difficilmente reperibile all'interno della struttura burocratica per i vari saperi richiesti; inoltre l'imparzialità va-

lutativa può correre più pericoli se il soggetto valutante appartiene alla medesima struttura burocratica, ampio intreccio di relazioni formali ma anche informali.

11. Gubert.

Dopo l'osservazione 8, inserire la seguente:

8-bis) all'articolo 7, comma 2, sopprimere il limite massimo di cinque esperti oppure aumentarlo di qualche unità; aggiungere tra le varie discipline anche la «metodologia della ricerca valutativa». Sulla ricerca valutativa esiste un'ampia letteratura, esistono riviste scientifiche ed un esperto di essa non può sostituire né un sociologo, né un politologo, né un economista, né uno statistico né un giurista, né alcuno di questi può sostituire un metodologo della ricerca valutativa.

12. Gubert.

Dopo l'osservazione 9, inserire la seguente:

9-bis) all'articolo 8, comma 1, si sopprima il riferimento a parità e pari opportunità in quanto incongruo rispetto ai vari tipi di controllo (legittimità, efficienza, efficacia) e di valutazione. Il rispetto della legge di parità o di pari opportunità è esigito come condizione dell'azione amministrativa, al pari del rispetto di ogni altra legge, come per esempio quelle che impongono agevolazioni per le famiglie, la tutela del lavoro di persone invalide o handicappate, eccetera.

13. Gubert.

Dopo l'osservazione 10, inserire la seguente:

10-bis) all'articolo 9, comma 2. Dopo la lettera d) inserire la previsione di indicatori relativi allo stato del sistema sul quale l'azione amministrativa interviene, con

particolare riferimento alle sue proprietà coinvolte dagli obiettivi politico-amministrativi. Il limitarsi agli indicatori di attività svolta (lettera *d*) rischia di essere fuorviante in quanto non si controlla né il livello di problematicità o di carenza del sistema su cui si interviene, né il livello di efficacia. Per esempio un'azione di prevenzione di qualche situazione ritenuta negativa non si può valutare solo quantificando aspetti dell'azione, ma la sua efficacia e paradossalmente tanto più essa è efficace, tanto meno sono poi necessarie azioni pubbliche.

14. Gubert.

Dopo l'osservazione 10, inserire la seguente:

10-bis) all'articolo 10, comma 1, si aumenti il termine ivi previsto di tre mesi, in quanto insufficiente.

15. Gubert.

Dopo il punto 10) aggiungere:

Articolo 11, comma 1 sopprimere: « prestati dalle amministrazioni pubbliche sia direttamente sia mediante affidamento ad altri soggetti, pubblici o privati.

16. Marchetti.

Dopo l'osservazione 10, inserire la seguente:

10-bis) all'articolo 11, comma 1, alle parole « nelle forme associative riconosciute dalla legge » si aggiungono le parole seguenti: « nonché in altre forme utili », in quanto la partecipazione degli utenti può essere assai utile anche in forme diverse da quelle già codificate per legge in forma associativa.

17. Gubert.

All'osservazione 11 si aggiunga la seguente:

Si sopprima l'ultimo periodo, in quanto le autonomie regionali e locali devono poter esprimersi al riguardo in modo appropriato alla propria situazione, senza bisogno di indirizzi e di coordinamenti nazionali, che o sono generici oppure rischiano di essere troppo intrusivi e quindi inadatti alle diverse situazioni.

18. Gubert.

Al punto 12 del parere aggiungere:

All'articolo 11, comma 3; sopprimere l'ultimo periodo.

19. Marchetti.

ALLEGATO 3

Schema di decreto legislativo recante « Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche »

PARERE APPROVATO

La Commissione,

premesso

che lo schema di decreto legislativo, riordinando anche i controlli interni di gestione e della regolarità amministrativa e contabile, indubbiamente incide su materia rientrante, per altro profilo di competenza, fra le attribuzioni della Corte dei Conti, alla quale spetta — ai sensi dell'articolo 3 comma 4 L. n. 20/1994 — « l'accertamento anche in base all'esito di altri controlli », della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'attività amministrativa;

che, di conseguenza, la Commissione segnala al Governo l'opportunità del coordinamento tra le disposizioni contenute nello schema di decreto e quelle vigenti sulle attribuzioni della Corte dei Conti, con particolare riferimento alle attuali funzioni delle delegazioni regionali e alla ipotesi di una trasformazione di queste in sezioni regionali di controllo;

considerata, in via generale, l'opportunità che il Governo, ai fini della coordinata e completa attuazione delle disposizioni contenute nel decreto legislativo, tenga conto altresì delle esperienze maturate e dei risultati raggiunti nella sperimentazione della misurazione dei rendimenti delle attività amministrative, avviata e in corso presso altri organi costituzionali, ed in particolare il CNEL;

rilevata l'opportunità di prevedere un ampliamento dei termini prescritti ai fini dell'adeguamento delle amministrazioni statali a quanto previsto nel provvedimento;

esprime

PARERE FAVOREVOLE

a condizione che sia espunto l'articolo 3, il quale abroga disposizioni di legge concernenti i controlli delle gestioni fuori bilancio, che la Commissione ritiene debbano continuare ad essere sottoposte al controllo rafforzato della Corte dei Conti in ragione del principio di sfavore che l'ordinamento manifesta verso fenomeni eccezionali nel sistema contabile, contrastanti con le regole di unità e universalità dei bilanci;

e con le seguenti osservazioni:

1. È necessario che sia introdotto un richiamo al collegamento — che l'articolo 12 co. 1 lett. Q) legge n. 59/1997 impone — tra gli uffici di controllo interno e gli uffici di statistica istituiti ai sensi del decreto del Presidente della Repubblica 6 settembre 1989 n. 322 e successive modificazioni;

2. all'articolo 1, comma 2 bis, è opportuno richiamare anche per le camere di commercio — che non sono « enti locali » bensì enti funzionali — la possibilità di adeguarsi, nel rispetto del proprio ordinamento, al nuovo sistema dei con-

trolli interni. Inoltre appare opportuno prevedere che gli enti locali possano adeguare le normative regolamentari alle disposizioni del decreto non solo nel rispetto delle norme inerenti l'ordinamento finanziario e contabile ma anche nel rispetto delle norme inerenti l'ordinamento generale degli enti locali;

3. all'articolo 1, comma 3, in relazione all'articolo 5 comma 5

Dal combinato disposto dei due commi si evince che per alcune categorie di personale pubblico il decreto legislativo non si applica, mentre per altre categorie — in particolare, i funzionari della carriera diplomatica — si rinvia alle relative norme speciali sulla valutazione del personale.

La Commissione segnala l'opportunità di analogo rinvio alla normativa speciale anche per i funzionari della carriera prefettizia, che ha in comune con quella diplomatica la rappresentanza di interessi fondamentali dello Stato (quali sono le relazioni interne) ed internazionali, tanto che ad entrambe le categorie di personale è stato sempre riconosciuto uno *status* peculiare pur nell'ambito del pubblico impiego;

4. all'articolo 1, comma 4

La Commissione ritiene che per i dirigenti di vertice non si possa precludere l'accesso ai documenti amministrativi concernenti la valutazione e il controllo strategico, trattandosi di controlli dal cui esito dipende la valutazione del personale dirigenziale medesimo, secondo quanto chiaramente stabilisce l'articolo 5 comma 3, ultima parte, dello schema di decreto;

5. all'articolo 2, comma 1

La Commissione reputa opportuno precisare che i servizi ispettivi di finanza della Ragioneria generale dello Stato non provvedono ai controlli di regolarità amministrativa e contabile nell'ambito degli enti locali;

6. all'articolo 2, comma 2

Ritiene la Commissione che la locuzione « principi generali della revisione aziendale » sia eccessivamente generica e

imprecisa anche sotto il profilo tecnico; non si evince, con la necessaria chiarezza, a quali regole — del codice civile, o di altra normativa primaria — il decreto si riferisca. È necessario dunque che una adeguata specificazione del richiamo sia introdotta nel testo del comma;

7. all'articolo 2, comma 3

Ritiene la Commissione che l'espressione « a preventivo » possa essere sostituita da altra tecnicamente più corretta, come ad esempio « preventivamente » ovvero « in via preventiva »; che, inoltre, si debba chiarire l'espressione « il principio di prevalenza delle determinazioni... » giacchè non si evince in modo univoco rispetto a quale elemento o criterio la richiamata « prevalenza » debba valere;

8. all'articolo 2, comma 5

Ritiene la commissione che l'espressione « a maggioranza », fonte di interpretazione equivoca, possa essere opportunamente sostituita con l'espressione « in proporzione maggioritaria »;

9. all'articolo 5, comma 2

È necessario, al terzo rigo, espungere l'espressione « di norma ». In effetti, la valutazione ha effetto anche sull'attribuzione degli incentivi patrimoniali di produttività individuali, e dunque occorre la corrispondenza tra periodi — annuali — di riferimento delle attribuzioni incentivanti e periodi di valutazione propedeutici (anche) alle attribuzioni medesime;

10. all'articolo 6, comma 3

La disposizione consente la costituzione di organi collegiali direttivi per la valutazione ed il controllo strategico. Laddove è fatta salva la possibilità di ricorrere « ad esperti estranei », non appare del tutto chiara né la funzione e collocazione di tali esperti — se in posizione di direzione monocratica dell'ufficio di controllo, o di partecipazione all'organo direttivo collegiale — né la esistenza, che invece è indispensabile, di una definizione normativa di requisiti di qualità professionale specifica dei soggetti che la norma indica genericamente come esperti;

11. all'articolo 7, comma 2

Ritiene la Commissione opportuno prevedere che il comitato tecnico scientifico sia composto da non più di sei membri tra i quali figurino anche un esperto di metodologia della ricerca valutativa;

12. all'articolo 7, comma 3

È necessario che la norma indichi almeno in via di massima presso quale organo è collocato l'Osservatorio, da chi è composto, e con quale struttura, anche genericamente delineata, si intenda porlo in attività;

13. all'articolo 9

È opportuno che il sistema di supporto ai controlli interni siano denominati « informativo – statistici », come stabilito dall'articolo 17 comma 1 lett. A) L.59/1997, e non « informatici » come prevede lo schema di decreto;

14. all'articolo 9, comma 2

Appare opportuno sostituire alla lettera d) le parole « alla rilevazione delle attività » le parole « agli effetti delle attività »;

15. all'articolo 11, comma 1

La Commissione reputa opportuno espungere l'espressione « prestati dalle amministrazioni pubbliche sia direttamente sia mediante affidamento ad altri soggetti, pubblici o privati ». Inoltre si propone di sostituire l'espressione « nelle forme associative » con l'espressione « nelle forme anche associative »;

16. all'articolo 11, comma 2

Le prestazioni patrimoniali da corrispondere agli utenti, per le ipotesi di mancato rispetto degli standard qualitativi e di violazione delle carte dei servizi, dovrebbero essere più precisamente definite in termini di « indennizzo », anziché di rimborso, per sottolineare il rimedio al pregiudizio subito dall'utente medesimo;

17. all'articolo 11, comma 3

Sembra indispensabile che la costituzione di una « apposita struttura » presso la Presidenza del Consiglio, con i compiti sommariamente delineati nel comma in esame, trovi riferimento e, auspicabilmente, specificazione, nel decreto legislativo concernente il riordino della Presidenza del Consiglio dei Ministri.