

« divorzio » tra finanza e amministrazione attiva, tra controllo della gestione finanziaria e gestione delle attività amministrative. Questo « divorzio » ha fornito strumenti posti a garanzia dell'unità della gestione contabile e finanziaria (anche se non ha saputo estendersi, nella reale esperienza amministrativa, alla « proficuità » della gestione, come pure prevedeva la riforma De Stefani), ma ha implicato costi gravi in termini di « deresponsabilizzazione » dei soggetti politici e dei dirigenti pubblici titolari della gestione finanziaria nelle pubbliche amministrazioni.

La Corte ritiene che l'attribuzione di competenze generalizzate di controllo di gestione al dipartimento della Ragioneria generale si ponga in contraddizione con il disegno del decreto legislativo n. 29 del 1993, duplicando o svuotando lo sforzo di costruzione di una rete di controlli interni legati da un più stretto rapporto di retroazione e cooperazione con l'amministrazione attiva.

Se si elimina la disposizione recata dall'articolo 3, comma 1, lettera f), dello schema di regolamento – come la Corte auspica – il dipartimento della Ragioneria generale dello Stato resta, con una configurazione persuasiva, al centro del processo di costruzione, monitoraggio, verifica e certificazione della gestione della finanza statale e può dedicare le proprie rilevanti energie al compito, di straordinario rilievo, di attuare le ardue innovazioni introdotte dalla legge n. 94 e dal decreto legislativo n. 279 del 1997, che esigono una nuova capacità di *policy analysis* e di programmazione della gestione finanziaria e delle attività amministrative.

In tema di controllo, è persuasiva la soluzione adottata (articolo 3, comma 1, lettera h), dello schema di regolamento), che conserva e rafforza la generale funzione dei servizi ispettivi di finanza, la cui opera utilmente completa il sistema dei controlli interni.

In definitiva, la Corte ritiene che la configurazione di un compito generale di controllo sulla gestione affidato alla Ragioneria generale dello Stato costituisca

una duplicazione o uno svuotamento rispetto al disegno dei controlli interni tracciato dal decreto legislativo n. 29 del 1993 e che su questo piano vi sia un contrasto con la norma di delega, che contiene tra i principi posti dal legislatore quello di evitare duplicazioni o sovrapposizioni di competenze.

Il giudizio della Corte è invece positivo sull'articolo 10 dello schema di regolamento per quanto riguarda l'esame puntuale su atti da parte degli uffici centrali del bilancio, perché in questo caso il controllo sugli atti di impegno e di spesa non ha un esito impeditivo dell'efficacia, ma prevede come sanzione – per usare un termine improprio – soltanto la facoltà di inviare alle amministrazioni osservazioni relative alla legalità della spesa. Questa impostazione è coerente con la scelta della legge n. 20 del 1994, che affida l'area del controllo preventivo di legittimità impeditivo dell'efficacia alla Corte dei conti, con riferimento agli atti normativi e di programmazione ed ai grandi contratti pubblici al di sopra della soglia comunitaria.

Il secondo aspetto che sottoponiamo all'attenzione della Commissione è costituito dalle modalità con cui viene disciplinata la materia relativa alle attività informatiche del ministero. L'articolo 6, comma 1, primo alinea, dello schema di decreto detta la seguente disposizione: « In relazione al carattere di riservatezza, ed al fine di assicurare la sicurezza e la continuità di talune specifiche attività informatiche in materia di finanza e contabile, in particolare per la rilevazione e il trattamento informatico dei dati di contabilità pubblica, al fine anche di consentire l'integrazione tecnica e funzionale dei sistemi dedicati a tale attività, la gestione dei sistemi informativi dedicati a tale attività può essere riservata allo Stato ». La relazione premessa allo schema normativo chiarisce la portata effettivamente ampia e di indiscutibile interesse pubblico della gestione dei sistemi informativi connessi alla finanza ed al bilancio pubblico.

Lo strumento per gestire il sistema informativo unificato è individuato dal-

l'articolo 6, comma primo, secondo e terzo alinea, nel modo seguente: « Con decreto del ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, sentita l'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA), sono individuate, nell'ambito delle funzioni di consulenza, indirizzo, programmazione, coordinamento, controllo e reperimento delle risorse strumentali, ivi compreso l'espletamento delle procedure di gara, le specifiche attività di carattere strategico per l'esercizio dei compiti istituzionali del ministero, da svolgere mediante società con unica ed esclusiva funzione di servizio per lo Stato. La relativa partecipazione azionaria è interamente posseduta, anche indirettamente, dal tesoro ».

La « riserva » allo Stato dei servizi informatici in materia finanziaria e contabile è determinata dall'articolo 6, comma 1, dello schema di decreto legislativo esclusivamente come presupposto dell'affidamento dei servizi del nuovo ministero ad una società integralmente in mano pubblica (con il Tesoro azionista unico). È evidente, infatti, che il problema non si porrebbe nel caso di gestione diretta da parte dell'amministrazione; esercizio diretto che costituisce, secondo il decreto legislativo n. 39 del 1993, il metodo ordinario per l'attività informatica delle pubbliche amministrazioni.

La riserva preordinata all'esercizio in esclusiva da parte di una società in mano pubblica (ma sarebbe della stessa natura il problema posto da una « riserva » come presupposto per l'affidamento in concessione) appare difficilmente compatibile con la normativa europea ed interna in materia di concorrenza.

I servizi informatici delle pubbliche amministrazioni sono espressamente tra quelli « liberalizzati » per i quali, ove si utilizzino contributi esterni, si deve ricorrere all'appalto di servizi e si devono seguire metodi concorsuali di scelta del contraente (direttiva CE n. 50 del 1992, allegato 1). I servizi informatici non rientrano tra i « servizi di interesse economico-generale » per i quali, in base all'articolo 90, comma 2, del Trattato CE, sono

ammesse limitazioni alla disciplina del mercato e della concorrenza (cosiddetti settori esclusi).

La direttiva in materia di servizi (in uno dei suoi *consideranda*) ammette che, in base a leggi o regolamenti, determinati servizi possano essere affidati attraverso strumenti diversi dal contratto di appalto. Tuttavia, la prassi e la giurisprudenza comunitaria hanno precisato che questa deroga va intesa in senso restrittivo e non può porsi, in ogni caso, in contrasto con la disciplina della concorrenza e con le norme del Trattato sulle libertà di stabilimento e sulla libera circolazione dei servizi. Per questo, la Corte di giustizia dell'Unione europea, pronunciandosi sulla specifica materia, ha ritenuto che i servizi informatici abbiano « natura tecnica » e non possano considerarsi connessi all'esercizio di potestà autoritative dei pubblici poteri nonché che la tutela della riservatezza dei dati informatici possa essere perseguita attraverso obblighi imposti in sede contrattuale (Corte di giustizia, causa n. 3 del 1988).

Se fossero ritenuti superabili i dubbi sostanziali sopraesposti (si tratta di un argomento un po' « avvocatesco »; si dovrebbe dire: « nella dannata ipotesi »), resterebbe aperto il problema dello strumento normativo idoneo a porre la « riserva ». Sembra difficile dubitare che questo strumento debba essere ricondotto all'articolo 43 della Costituzione, che propone una riserva di legge, sia pure intesa in dottrina come riserva relativa. In realtà, non è dato rintracciare nella norma delegante (articolo 7 della legge n. 94 del 1997) alcuna disposizione in materia. La norma delegata potrebbe giustificarsi se riferita all'organizzazione di uffici interni, in quanto ricondotta ai criteri di delega concernenti l'unificazione e razionalizzazione dei modelli organizzativi del ministero; resta comunque il dato della mancanza di un fondamento legislativo della « riserva », in quanto si estende alle attività imprenditoriali concernenti le prestazioni di servizi di *software* e di *hardware*, ai quali si riferisce l'articolo 6 del decreto legislativo.

Si deve comunque osservare che la definizione di un'area di esclusiva in materia di sistemi informatici (in particolare, nel campo del *software*) non sembra riconducibile alla disciplina europea né a quella della Costituzione repubblicana, talché anche una norma di legge potrebbe creare problemi di conformità alla disciplina europea, con la conseguenza della disapplicazione, ovvero alla disciplina costituzionale italiana, con la conseguenza del ricorso alla Corte costituzionale. I sistemi informatici, infatti, non si possono ricomprendere all'interno né dei « servizi pubblici essenziali », di cui all'articolo 43 della Costituzione, né dei « servizi di interesse economico generale », di cui all'articolo 90, comma 2, del Trattato della Comunità europea.

Infine, se dal terreno delle considerazioni istituzionali si passa a quello — sicuramente più « gelosamente » proprio del Governo e del Parlamento — dei profili di indirizzo politico concernenti l'informatica pubblica, si può osservare che le scelte prospettate dallo schema di decreto legislativo sono da porre a raffronto con la scelta strategica, già operativa, della privatizzazione del sistema delle telecomunicazioni al cui interno si collocano, in quanto gestiti dalla stessa *holding* e per connessione tecnologica, i servizi di *software* informatico.

È questo l'aspetto più puntuale al quale la Corte ha dedicato maggiore attenzione.

Le osservazioni che seguono, pur toccando profili di notevole rilievo, sono meno strettamente collegate alle attribuzioni della Corte e tendono a fornire, aderendo alla richiesta di questa Commissione, alcune indicazioni.

Per quanto attiene alla disciplina degli organi della programmazione economica, possiamo dire che la scelta radicale di abolire completamente tali organi, per attribuirne le competenze in parte al CIPE e, per quanto riguarda l'amministrazione attiva, al dipartimento del tesoro ed a quello per le politiche di sviluppo e di coesione, trova giustificazioni serie. La Corte, da ultimo nella relazione sul ren-

dimento 1996, ha segnalato al Parlamento il degrado, l'immobilismo e il vuoto di obiettivi e funzioni che hanno caratterizzato, da più di un decennio, gli organi della programmazione, la cui struttura era rimasta ancorata alle concezioni, da tempo abbandonate, della programmazione economica globale degli anni sessanta. La scelta drastica, quindi, ha una sua giustificazione.

Restano da valutare, tuttavia, la mancanza totale di una « infrastruttura tecnica » posta a disposizione del CIPE e la radicale equiparazione tra indirizzi di programmazione economica e programmazione finanziaria e di bilancio. Senza dubbio, la « Costituzione europea » ha costruito un nesso tra politiche di coesione e tutela del mercato e della concorrenza tale da imporre un radicale ripensamento della concezione del « governo dell'economia » come era configurato, secondo la dottrina prevalente, sulla base degli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione repubblicana. Si espande l'area dei compiti di « regolazione » legati alla tutela del mercato e della concorrenza e si restringe l'ambito delle programmazioni. Ma, anche nel nuovo disegno, sembra necessario un punto di equilibrio fra indirizzi generali di politica economica e regolazione del mercato, tra « politiche di coesione » e programmazione della finanza pubblica.

Per queste ragioni, il vuoto organizzativo al di sotto delle competenze del CIPE appare il segno di una scelta unilaterale non del tutto persuasiva.

Sul terreno organizzativo si potrebbe pensare all'utilità di una struttura tecnica capace di svolgere compiti di istruttoria e di analisi economica (segreteria tecnico-economica), da porre alle dipendenze del CIPE, le cui attribuzioni, anche nel nuovo assetto, sono di grande rilievo.

Un'ulteriore ordine di osservazioni riguarda la preoccupazione sulla insufficiente autonomia tecnica, a garanzia della neutralità di valutazioni e dell'autorevolezza delle pronunce, di alcuni rilevanti strumenti. Il dubbio riguarda il nuovo istituto scientifico (ISAE), il nucleo tecnico

di valutazione e verifica degli investimenti pubblici e la commissione tecnica della spesa pubblica. Questi tre organismi restano inseriti all'interno di dipartimenti più ampi. Alla Commissione, inoltre, si sottopone sommessamente la valutazione sull'opportunità di stabilire per questi organismi, in ragione della loro natura neutrale e di autorità tecnica, un rapporto diretto di dipendenza dal ministro.

Per il Provveditorato generale, l'articolo 3, comma 4, dello schema di decreto legislativo configura una funzione innovativa che appare basata su razionali argomentazioni. Fondandosi anche sulle conclusioni di una speciale commissione ministeriale di studio, la proposta del Governo tende a configurare il Provveditorato non tanto nei termini tradizionali di un centro unitario di acquisti, quanto nella direzione di un'« agenzia » con competenze di consulenza, di elaborazione di schemi contrattuali e di « capitoli » di monitoraggio, di verifica dei risultati delle politiche degli acquisti delle amministrazioni dello Stato e di altre amministrazioni pubbliche.

Questa nuova configurazione del Provveditorato sembra richiedere una maggiore autonomia ed appare scarsamente persuasiva la collocazione all'interno di un dipartimento con attribuzioni generali.

Infine, la Corte ha elaborato osservazioni molto puntuali in materia di politiche regionali. Si apprezza, in particolare, il riordinamento di un quadro estremamente confuso, creato dalle leggi del nuovo ciclo di intervento ordinario, a partire dalla legge n. 488 del 1992 fino al punto di approdo, sia pure ulteriormente corretto, rappresentata dalla legge n. 341 del 1995, cosiddetta Maserà.

Anzitutto, è da apprezzare il rafforzamento della cabina di regia, la cui configurazione precedente era espressione di un punto di estrema debolezza. Nelle nostre relazioni avevamo già proposto che l'organo della programmazione dell'intervento per le politiche regionali dovesse essere anche il centro di responsabilità cui sono attribuiti i fondi. Ecco perché riteniamo che nella configurazione del testo siano da ritoccare e rivedere alcuni peri-

coli residuali di una ripartizione di competenze, in ordine al fondo europeo che raccoglie le disponibilità per le politiche regionali, tra cabina di regia e dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. Riteniamo che le codipendenze siano rischiose e che convenga attribuire queste competenze, in maniera piena, alla cabina di regia. Si tratta poi di rivedere la distinzione fra le competenze di quest'ultima e quelle del dipartimento per le politiche di coesione, visto che tali competenze, in certi punti, si sovrappongono. Penso, per esempio, alla stipula delle intese di programma e all'inoltro agli organismi europei delle richieste di cofinanziamento che, pur affidate alla cabina di regia, sono considerabili più appropriatamente come compiti di amministrazione attiva.

In definitiva, dalla logica complessiva del provvedimento appare evidente che le attribuzioni della cabina di regia dovrebbero essere sostanzialmente di programmazione e di coordinamento, mentre le funzioni gestionali dovrebbero trovare la loro naturale collocazione nell'ambito delle competenze del dipartimento.

Sperando di essere stato chiaro nella mia esposizione, vi ringrazio per l'attenzione.

**PRESIDENTE.** Come sempre, professor Carabba, lei è stato efficacissimo. La ringrazio per aver aderito al mio invito a conferire priorità agli aspetti più rilevanti, cosa che non è andata certo a scapito della chiarezza del suo intervento. Le chiedo inoltre scusa per essere costretto ad allontanarmi, dovendomi recare al Senato, nell'imminenza della scadenza del termine per la presentazione degli emendamenti al disegno di legge finanziaria.

La ringrazio ancora per la sua efficacia e per la sua cortesia e le rinnovo le mie scuse per l'impossibilità a presenziare ulteriormente alla seduta.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
GIOVANNI FERRANTE**

**PRESIDENTE.** La ringrazio anch'io, professor Carabba, per il contributo for-

nito ai nostri lavori e do senz'altro la parola ai colleghi che intendono porre quesiti o formulare richieste di chiarimento o di integrazione rispetto ai temi alla nostra attenzione.

CARLO PACE. Esigenze di tempo non hanno consentito al professor Manin Carabba di affrontare in modo approfondito tutti i temi oggetto della nostra attenzione. In particolare, credo sarebbe opportuno acquisire il parere della Corte dei conti in merito all'estensione massiccia della presenza di elementi esterni all'amministrazione nell'ambito di funzioni piuttosto delicate nel campo delle decisioni di politica economica e dei relativi interventi. Ritengo necessaria una riflessione dal punto di vista dell'organicità del nuovo intervento (che ho visto privilegiare dalla Corte dei conti rispetto al meccanismo delle mere giustapposizioni).

Ai fini dell'organicità non va certamente messa in secondo piano l'esigenza – cui la Corte dei conti ha fatto riferimento in taluni passaggi della sua relazione – dell'esaltazione della responsabilità amministrativa. Una responsabilità che finirebbe per scomparire ove le decisioni fossero elaborate e assunte da organismi ampiamente formati da soggetti esterni rispetto all'amministrazione. Vi è poi la possibilità, da valutare viceversa in sede politica e non nell'ambito di un disegno giuridico, di avvalersi di competenze professionali di cui il vecchio Ministero del bilancio certamente dispone.

Oltre a questo aspetto, credo sarebbe opportuno riflettere – sfruttando le competenze che il professor Carabba ha accumulato esercitando funzioni diverse da quella attuale in seno alla Corte dei conti – su due altri problemi.

Innanzitutto vorrei soffermarmi sulla strutturazione del fondo per gli investimenti e l'occupazione. Attualmente il meccanismo è basato su due « gambe » separate: il nucleo di valutazione ed il nucleo ispettivo. L'Unione europea a suo tempo segnalò l'esistenza di un'interazione fra i due aspetti, senza la quale non può esservi alcun *feedback* per quanto con-

cerne la verifica dei risultati dell'attività del nucleo ispettivo. Da questo punto di vista parrebbe opportuno procedere ad una sorta di unificazione. Tuttavia questa ipotesi viene smentita dalla realizzazione di due separate unità operative. In più, sembrerebbe che nello schema delineato il referente dell'attività dei due nuclei sia l'amministrazione – auspicabilmente il ministro, se non il capo di un dipartimento o il presidente della cabina di regia –, mentre attualmente il referente finale è rappresentato dal Parlamento al quale i due nuclei devono presentare un rapporto annuale. Anche da questo punto di vista la rilevanza di attività dei due nuclei ai fini del governo dell'economia (per la parte tuttora governabile) sarebbe significativa.

In secondo luogo, vorrei soffermarmi sul ruolo della politica di sviluppo e delle politiche di coesione. Credo vi sia una confusione tra le due politiche. In proposito vorrei ascoltare il suo punto di vista, presidente Carabba. Parlo di confusione perché un timore in tal senso è avvertito già da molto tempo: da oltre dieci anni, da quando si pensava di affidare al Ministero del bilancio l'attività precedentemente svolta da un'agenzia specializzata (la Cassa per il Mezzogiorno). Fu allora segnalato il pericolo – che all'epoca sottolineai personalmente in diversi scritti – del superamento di un meccanismo destinato a garantire particolare attenzione alle condizioni peculiari della politica di coesione (allora non la chiamavamo così, ma di questo si trattava), per trasferire le relative funzioni in un ambito non specializzato. Ciò avrebbe comportato una caduta del livello di attenzione sui problemi della coesione e dello sviluppo equilibrato rispetto ai problemi generali dello sviluppo. Di conseguenza – questa era la previsione – si sarebbe dato spazio alle iniziative più facilmente realizzabili riguardanti le aree meno bisognose di interventi di coesione (anche se, naturalmente, ne potevano scaturire impulsi allo sviluppo dell'economia complessiva).

L'unificazione delle competenze in un dipartimento e l'affidamento di compe-

tenze parallele alla cabina di regia (come correttamente indicato, ma forse insufficientemente specificato) fa scomparire di nuovo quel nucleo residuale di specificità delle politiche di coesione attualmente assicurato dall'esistenza di una direzione generale competente nell'ambito del Ministero del bilancio. In proposito gradirei che il presidente Carabba precisasse ulteriormente la valutazione della Corte dei conti sul ruolo specifico della cabina di regia. È un ruolo volto a superare gli scompensi delle decisioni assunte dai diversi soggetti? È un'amministrazione attiva? Nel caso non lo sia, quale funzione potrebbe svolgere per assicurare realmente una presenza degli interventi di coesione non sacrificata alle iniziative di mero sviluppo?

MARIA CARAZZI. Sono d'accordo con la Corte dei conti sugli effetti che si verificano in ordine alle politiche di coesione e programmatiche: credo che nell'attuale riordino vi sia una sottovalutazione di questi aspetti, allorché si dice che dal riordino deriva un'equiparazione fra indirizzi di programmazione economica e di programmazione finanziaria e di bilancio, in cui la seconda riassorbe, per così dire, la prima o funge da supplenza rispetto alla prima. Sono d'accordo anche sulla necessità di ripensare i rapporti fra regolazione del mercato e concorrenza. Spesso, però, manifesto la mia preoccupazione per l'impostazione europea sovraordinata – di fatto, ma non credo sia possibile sostenerla in termini giuridici – per cui gli articoli 41, 42 e 43 della Costituzione (citati anche dalla Corte dei conti) sono messi in ombra dalla tendenza a valutare come prevalenti gli elementi della concorrenza rispetto a quelli di programmazione e di tutela delle aree e delle classi più deboli. Su questa parte ho trovato osservazioni interessanti, anche se non so come possano essere trasposte nel parere o in elementi di modifica rispetto agli schemi di decreto e di regolamento.

Su un altro aspetto sono invece totalmente in disaccordo. Ma forse ulteriori spiegazioni potranno servirmi a capire

meglio la posizione della Corte. Mi riferisco al problema del servizio informatico.

La nuova struttura informatica non riguarda più soltanto la Ragioneria generale, ma interessa complessivamente tutto il Tesoro. Qui a mio parere non vale assolutamente l'analogia con i processi di privatizzazione e di affidamento all'esterno già operativi nel sistema delle telecomunicazioni. Probabilmente è vero – non sono addentro a questioni giuridiche che attengono alla normativa europea – che la riserva esclusiva e l'ipotesi di una società con unica funzione di servizio possono andare contro la normativa comunitaria. Ma sicuramente non sono contrari alla nostra Costituzione e secondo me neanche all'articolo 90 del Trattato CE: se vi è un settore nel quale si può parlare di servizi di interesse economico generale, questo è proprio il campo dell'informatica ed il sistema qui previsto (non nelle sue realizzazioni più periferiche, ma nel suo centro): si tratta esattamente di un caso di servizio di altissimo interesse economico generale, proprio in quanto legato alla gestione della finanza, del bilancio e della programmazione. Allora, se la Corte dei conti esprime una sua certezza circa l'incompatibilità di questa scelta con la normativa comunitaria, tanto vale che non si vada ad istituire la società per azioni e che l'amministrazione mantenga tutto al suo interno. Mi sembra infatti non esista una possibilità diversa di affidamento (almeno per come io vedo la questione e per come ho creduto di capire da precedenti obiezioni: mi pare che Monorchio abbia detto la stessa cosa, benché entrambi pensino che l'esistenza della SpA sia possibile).

In definitiva, data anche la nostra ben nota contrarietà a qualunque forma di privazione da parte dello Stato di suoi centri, la nostra posizione è che – nel caso in cui questa società non sia possibile – si riveda tutto, si mantengano i servizi all'interno e non si decentri alcunché. In quel caso non si avrà più né la Finsiel né la SpA: non vi sarà alcun affidamento a soggetti non controllati dallo Stato. Penso

sia una scelta necessaria a fronte di una questione così delicata, che riguarda i dati finanziari dello Stato e tutta l'armatura informativa della politica finanziaria ed economica.

ROBERTO DI ROSA. Il contributo della Corte dei conti è sempre molto puntuale, quindi estremamente utile rispetto ai pareri che le Commissioni parlamentari formulano sui provvedimenti proposti dal Governo. Convengo anch'io, quindi, sulla grande utilità per i lavori della Commissione di tutta la parte di osservazioni svolte per quanto riguarda la nuova architettura del sistema dei controlli.

Sono rimasto colpito dalle considerazioni della Corte circa le attività informatiche del ministero. Non ho la competenza per valutare sotto il profilo istituzionale la corrispondenza dell'assetto previsto nello schema di decreto rispetto agli indirizzi dell'Unione europea ed alle stesse norme costituzionali. Tuttavia mi pare che qualche problema debba essere ulteriormente sottolineato, perché non mi sembrano convincenti le argomentazioni qui portate.

Mi riferisco in particolare alla distinzione – operata secondo me opportunamente – fra attività strategiche ed attività di gestione e di manutenzione del sistema informativo: sulle prime dovrebbe valere il vincolo della riservatezza, sulle seconde tale limite non si porrebbe.

Nella relazione della Corte dei conti il problema è risolto citando una sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea: in presenza di un problema di riservatezza, può essere posto un vincolo contrattuale alla società esterna chiamata a gestire il sistema informativo. Ciò è vero in generale (questa mattina abbiamo ascoltato il ragioniere generale dello Stato citare alcune esemplificazioni di attività ritenute strategiche, sulle quali dovrebbe quindi scattare il vincolo della riservatezza). Ma è ben diverso immaginare una società interamente di proprietà dello Stato (faccio riferimento al modello proposto nello schema di decreto) o, viceversa, una società che si sia aggiudicata

un appalto di servizio. Citerò proprio l'esempio fatto dal ragioniere generale dello Stato: se fosse resa nota anzitempo l'emissione di titoli pubblici, la società violerebbe un obbligo contrattuale e subirebbe una sanzione pesantissima, ma il danno per il paese sarebbe comunque molto grave. Quindi, anche se la società che non rispetta l'obbligo di riservatezza subirebbe – lo ripeto – una sanzione, resterebbe comunque il danno provocato. Non mi convince, quindi, l'ipotesi di risolvere questo problema attraverso una norma contrattuale.

Il ragioniere generale dello Stato ha affermato che altri paesi europei, come per esempio la Gran Bretagna, hanno risolto lo stesso problema mantenendo sotto il controllo diretto dello Stato le attività strategiche e ricorrendo all'appalto per la gestione di tutte le altre attività informatiche.

La collega Carazzi ha osservato che è preferibile mantenere tutto, o almeno la parte strategica dell'attività, sotto la diretta responsabilità dell'amministrazione dello Stato. Questa sarebbe indubbiamente la soluzione ideale, ma si tratta di una situazione poco realistica, in quanto tutte le esperienze maturate negli ultimi venti anni dall'amministrazione pubblica dimostrano che la professionalità, le competenze, la preparazione tecnica per svolgere questo tipo di attività non sono compatibili con il rapporto di pubblico impiego. Mi riferisco al profilo economico, visto che le persone dotate di una simile professionalità devono essere remunerate in misura maggiore di quanto avvenga per i dirigenti dello Stato.

In conclusione, ho constatato che la Corte dei conti ha assunto una posizione molto radicale, rilevando che il modello ipotizzato è in contrasto con le direttive comunitarie, con la stessa Costituzione e che peraltro non vi è nella delega una norma specifica riferita a tale materia. Questo aspetto è già stato oggetto di discussione nella nostra Commissione: si tratta di una tesi comprensibile, a mio avviso discutibile, ma non è questo il punto centrale. Sarebbe veramente allar-

mante se questa bocciatura – per usare un termine esplicito – dell'ipotesi normativa delineata dallo schema di decreto legislativo fosse recepita dalla Commissione.

ROBERTO VILLETI. Premesso che intendo svolgere due considerazioni alle quali si legano altrettanti quesiti rivolti al presidente Carabba, mi sembra che un aspetto che emerge dalla sua esposizione sia la capacità di comprendere un disegno di riorganizzazione di sistema. Ho apprezzato molto il riferimento al passaggio dalla riforma De Stefani al decreto legislativo n. 29, perché coglie l'aspetto essenziale della riforma del bilancio, del Ministero del tesoro, dell'amministrazione pubblica. Mentre la riforma De Stefani prevedeva una netta separazione tra il controllo della gestione finanziaria e la gestione delle attività amministrative, con il decreto legislativo n. 29 queste due funzioni vengono « spalmate » su tutta l'amministrazione.

La riforma De Stefani determinava il vantaggio di un controllo che, essendo del tutto separato, avrebbe dovuto funzionare in maniera efficace; dall'altro lato, però, vi era una sostanziale deresponsabilizzazione, mentre il sistema attuale tende a responsabilizzare.

Siamo ancora in presenza di una struttura che attribuisce al tesoro e alla Ragioneria generale dello Stato una funzione centrale e l'accorpamento tra i Ministeri del bilancio e del tesoro peggiora la situazione da questo punto di vista, perché al nuovo dicastero sono demandate politiche attive (basti pensare a quelle per le aree depresse). Tra l'altro, non essendo stato ancora realizzato il nuovo impianto che dovrebbe scaturire dal decreto legislativo n. 29, si crea una serie di contraddizioni e di sovrapposizioni effettivamente molto rilevanti, che pongono la questione, che dovrà essere affrontata, di un'enfiagione del Ministero del tesoro, il quale diventa sempre più rilevante, e parallelamente di una deresponsabilizzazione dei ministeri di spesa: basti pensare che una serie di poste è riferita al

Ministero del tesoro e non ai dicasteri competenti. Quindi, in parte si conserva l'impianto della riforma De Stefani, che non è stata ancora superata, ed in parte si introduce un nuovo modello di responsabilizzazione.

Tale situazione produce, a mio avviso (pongo la questione al presidente Carabba), un modello di transizione, di cui è molto difficile comprendere quale sarà l'efficacia e l'efficienza; nel contempo, si sottolinea che organismi come il nuovo istituto di studio, il provveditorato, la commissione della spesa pubblica e così via, anziché rispondere al criterio di responsabilità, quindi di dipendenza dal ministro, vengono sottordinati all'interno dei dipartimenti, e questo è in contrasto con il disegno di riforma del decreto legislativo n. 29, che conferiva a quegli organismi una funzione nuova di propulsione, controllo e monitoraggio. Sostanzialmente, quindi, siamo di fronte ad un sistema misto di transizione.

Chiedo al presidente Carabba se, nella bozza di riforma al nostro esame, sia possibile introdurre un'organizzazione, per così dire, a moduli, nell'ambito della quale si possa, per esempio, spostare un modulo inserito nel Ministero del tesoro. Penso innanzitutto alle politiche per le aree depresse, in ordine alle quali sono possibili varie soluzioni: qualcuno pensa all'agenzia, altri ad un'ipotesi diversa. Mi riferisco, comunque, a moduli che possano essere in qualche modo spostati dal Ministero del tesoro: infatti, se non ci si pone il problema di un « dimagrimento » di quest'ultimo, non si affronta la questione di un reale decentramento delle diverse responsabilità.

Per quanto riguarda il settore informatico, la Commissione è rimasta impressionata dalla relazione svolta dal ragioniere generale dello Stato, il quale ha affermato che è molto pericoloso mettere in circolazione alcuni dati presenti nello stesso sistema informatico. Naturalmente, la questione deve essere affrontata in forma sostanziale: nel momento in cui ci si affida ad una società privata, se questa è a sua volta dipendente da una *holding*

privata che detiene altre attività, anche finanziarie, si può determinare una situazione di contraddizione. È comunque possibile prevedere una norma volta a far sì che ciò non avvenga.

Anche per quanto riguarda i puntuali riferimenti del professor Carabba alle pronunce in sede europea, il ragioniere generale dello Stato ha affermato che in altri paesi – li ha citati esplicitamente – si adotta un altro tipo di soluzione per le informazioni riservate.

Quello che appare difficile da comprendere è la scelta della società: si può infatti optare per la soluzione pubblica, ma la contraddizione tipica della situazione italiana risiede nel fatto che la funzione in questione venga attribuita, anziché a strutture pubbliche, ad una società per azioni. La spiegazione relativa agli stipendi in realtà non regge, perché all'interno dello Stato è possibile individuare altre soluzioni per quanto riguarda il livello delle remunerazioni. Sono quindi ipotizzabili soluzioni organizzative diverse da quella della società per azioni, più strettamente vincolate allo Stato.

Mi sembra che la Corte abbia posto tale questione – vorrei saperlo dal professor Carabba – proprio perché si è optato per il modello della società per azioni, non perché si è deciso di mantenere l'informatizzazione all'interno dell'apparato pubblico, scelta che è stata compiuta anche da altri paesi; tuttavia, nel momento in cui si adotta il modello della società per azioni, esso ricade nella normativa dell'Unione europea. Quindi, se lo Stato vuole perseguire la via pubblica, non può adottare il modello della società per azioni (il professor Carabba mi corregga eventualmente nella sua replica), ma deve scegliere un altro strumento per ottenere il risultato prefissato.

**GIORGIO PASETTO.** Considerata la specificità della materia in esame oltre che la sollecitudine con cui il Governo ci chiede di esprimere un parere sulle parti degli schemi di decreto e di regolamento concernenti l'informatizzazione, le osservazioni estremamente puntuali svolte que-

sta mattina, che fanno riferimento anche alla normativa europea, implicano sostanzialmente una riapertura del confronto anche in ordine allo stesso indirizzo sottostante agli schemi di decreto e di regolamento. Su questo occorre essere molto chiari. Se è così (su tale aspetto richiamo l'attenzione del presidente, dei colleghi e del relatore, in quanto abbiamo stralciato il parere su questa parte da quello più generale concernente gli schemi di decreto e di regolamento), si impongono una riflessione ed un approfondimento, perché si tratta di rivedere il processo che il professor Rey aveva in qualche modo delineato.

In tale contesto, si pongono due questioni, la prima delle quali è legata alla necessità di pensare a processi che funzionino: qual è, a regime, la situazione relativa all'informatizzazione all'interno del Ministero del tesoro e del bilancio? Si è in presenza dell'affidamento ad una società specializzata che svolge tale compito e dispone di professionalità elevate acquisite nel tempo nell'ambito di questo rapporto con il Ministero del tesoro. Gli schemi di decreto e di regolamento prevedono che lo stesso rapporto debba esaurirsi ed ipotizzano la costituzione di una nuova società.

Restando all'interno del ragionamento della Corte dei conti, appare rilevante la questione della professionalità: come ho affermato questa mattina, non è pensabile che vi sia un momento di interruzione nel processo di informatizzazione, per cui si pone un problema di memoria umana, non solo tecnica. Conseguentemente, occorre chiedersi fino a che punto lo Stato e il ministero, nell'ambito delle loro strutture, siano oggi in grado di gestire in parte o complessivamente questo segmento di attività, peraltro fondamentale in un processo di rapido ammodernamento dello stesso ministero.

Passando alla seconda questione, vorrei che fosse specificata meglio la conclusione alla quale perviene il professor Carabba partendo da considerazioni di carattere generale. In particolare, nel testo scritto che ci è stato consegnato si giunge ad una

conclusione e si fornisce un'indicazione, sia pure garbata e rispettosa dell'autonomia della Commissione. Nello stesso documento, a pagina 10, si legge: « Se dal terreno delle considerazioni istituzionali si passa a quello – certamente proprio del Governo e del Parlamento – dei profili di indirizzo politico concernenti l'informatica pubblica, si può osservare che le scelte prospettate dallo schema di decreto legislativo sono da porre a raffronto con la scelta strategica già operativa della privatizzazione del sistema delle telecomunicazioni al cui interno si collocano (...)». Vorrei che questo aspetto fosse chiarito meglio.

Un'ulteriore questione riguarda il riordino delle funzioni del CIPE. Al riguardo, dalle considerazioni svolte emerge la preoccupazione relativa a dove risieda l'istruttoria, ovvero dove nasca il processo e la valutazione delle proposte e dei progetti. Credo che negli schemi di decreto e di regolamento quelle del CIPE si configurino come funzioni di mero indirizzo politico, di fissazione degli obiettivi, più che di valutazione nel merito, tanto che vengono meno le funzioni sostanzialmente istruttorie. Quindi, per alcuni versi si prospetta un'accentuazione del ruolo concernente gli obiettivi di politica economica e strategica del paese, mentre viene meno la funzione relativa ai processi istruttori, trasferita al nuovo dipartimento. Credo si sottintenda che, in qualche misura, saranno le amministrazioni proponenti a farsi carico sostanzialmente dei processi istruttori, tanto che, per quanto riguarda il CIPE, si prevede una sorta di segreteria tecnica, cioè una struttura molto debole, con funzioni di supporto.

Quanto alla cabina di regia, credo che il rischio che incombe su tale organo sia quello di assumere o di svolgere funzioni proprie del dipartimento. In sostanza, il discorso si pone in questi termini: o entriamo nella logica di un dipartimento che riassorba funzioni, compiti ed attività finora svolti dal Ministero del bilancio, un dipartimento che riassuma in sé le politiche di coesione e di intervento per le

aree più deboli per il paese (non a caso l'unificazione si muove nell'ambito di una concezione tesa a trasformare l'intervento straordinario in ordinario)... Condivido molto – in questo senso ritengo che dovremmo ascoltare anche i rappresentanti della Conferenza dei presidenti delle regioni – la configurazione della cabina di regia, dal momento che i terminali e gli attori principali delle politiche di coesione sono sostanzialmente le regioni. A parte questo, la cabina di regia, così come è concepita, rischia di rappresentare un doppione del dipartimento o, comunque, di svolgere funzioni già riferite, in qualche misura, al dipartimento stesso. Non a caso, già in questo momento chi governa e dirige la cabina di regia, se non sbaglio, è lo stesso responsabile del dipartimento delle politiche di coesione. In qualche misura, ci si è resi conto che le azioni di promozione e di coordinamento hanno la necessità di avere un unico punto di direzione.

Si tratta di fare in modo che la cabina di regia, che è un corpo separato dal dipartimento (se non sbaglio, fa riferimento direttamente al ministro ed al suo interno attiva anche una partecipazione del capo del dipartimento e del capo della sezione delle politiche di coesione), non finisca per essere un doppione. La filosofia complessiva del provvedimento è ispirata allo snellimento delle procedure, alla rapidità ed alla certezza delle funzioni e dei punti di comando. Va quindi evitato che la cabina di regia diventi una sorta di doppione, anche in considerazione del fatto che ad essa è conferita una forza autonoma che gli deriva da un provvedimento legislativo.

Un'ultima osservazione riguarda i nuclei di valutazione ed ispettivo. La separazione tra questi due nuclei è legata alla necessità, da una parte, di procedere a valutazioni e, dall'altra, di verificare se nella fase finale vi sia rispondenza tra la progettazione e la realizzazione. In realtà, si parla di unificazione e si individua un livello ulteriore tra il capo del dipartimento ed il nucleo.

Anche in questo caso, invece di semplificare, il rischio è che si introduca una ulteriore complicazione. Se la filosofia dell'unificazione è non soltanto legata a ragioni di accorpamento ma anche ad esigenze di funzionalità e di accelerazione dei processi decisionali, ho l'impressione che, per quanto riguarda la cabina di regia, la riconducibilità dei nuclei di valutazione ed ispettivo ad un'unica figura non solo non mantenga la separazione di funzioni ma, anzi, individui una figura ulteriore.

CARLA MAZZUCA POGGIOLINI. Vorrei svolgere una brevissima considerazione, che sarà più politica che tecnica, visto che non sono esperta della materia e che sostanzialmente sono qui in veste di «uditrice». A fronte della finanziaria dello scorso anno, sicuramente molto pesante, e a quella di quest'anno, che, pur essendo meno pesante, è comunque consistente, ci troviamo a misurarci con una «torta», che in definitiva è rappresentata da tutto ciò che abbiamo avversato a Bruxelles, con riferimento ai 40 mila miliardi di lire cui dovremmo cercare di accedere. Vorrei essere rassicurata sul fatto che tutti gli aspetti attinenti all'accesso ai fondi europei, sia in termini di rendicontazione delle regioni o di altri enti, sia per quanto riguarda la vera e propria promozione politica che mi sembra abbia svolto la cabina di regia, ed a prescindere dalla necessità di un coordinamento di carattere amministrativo, siano valutati in questo momento – sottolineo «in questo momento» – all'interno non tanto di un disegno perfetto di carattere organizzativo, structural-dottrinario, bensì di un quadro che privilegi l'efficacia del risultato.

In sostanza, se una cosa funziona, la si valorizza e la si sostiene; se funziona poco, ci si domanda perché; se, infine, una cosa ha funzionato abbastanza bene ma potrebbe funzionare di più, la si implementa. Credo sia questo il problema che oggi dobbiamo porci in modo molto responsabile. Ripeto: oggi, all'interno della lodevolissima e necessaria revisione del

sistema, nella prospettiva dell'unificazione dei due ministeri ed alla luce delle valutazioni dotte e di elevato valore dottrinario svolte in questa sede, non possiamo non auspicare una situazione che ci veda tutti sostenere e confermare tutto ciò che ha funzionato.

Tra l'altro, credo che il sistema utilizzato da Portogallo e Spagna, volto più alla rendicontazione che alla progettazione *ab origine* per quel che attiene l'accesso ai fondi strutturali, debba essere quanto più possibile riprodotto in rapporto alla brevità del tempo a nostra disposizione (abbiamo davanti a noi soltanto tre anni), per riuscire a recuperare i famosi 40 mila miliardi nella loro interezza, ed evitare quindi che vadano perduti.

PRESIDENTE. Anch'io, professor Carabba, vorrei rivolgerle qualche domanda, partendo da una serie di riflessioni. Anzitutto, non mi convince l'impostazione della Corte, che considero molto formalistica in quanto tiene conto soltanto parzialmente del valore assunto da una società che, vale la pena ribadirlo, è una società ad azionista unico. Non si tratta, quindi, di una società in mano pubblica, ma di qualcosa di più. Peraltro, mi pare che nello schema di decreto legislativo si chiarisca come questa società sia – uso un termine non appropriato – anomala rispetto ad altre le quali possono svolgere qualsiasi tipo di attività e per qualsiasi committente; nel caso di specie, invece, la società potrà svolgere specifiche attività con unica, esclusiva funzione di servizio nei confronti della pubblica amministrazione, segnatamente nei confronti del Ministero del tesoro.

Ritengo inoltre che le considerazioni della Corte anticipino un giudizio certamente non positivo sul regolamento, strettamente connesso con il decreto legislativo. In particolare, si sostiene che, se alla Corte è preclusa la via circa il controllo preventivo sui decreti legislativi, «la stessa Corte potrà, eventualmente, pronunciarsi in sede di controllo preventivo sul regolamento di organizzazione del ministero». Si tratta di una precisazione che, mi sia

consentito dirlo, anticipa una valutazione che sarebbe stato forse meglio tacere, perché potrebbe dare un segno condizionante all'espressione del parere di questa Commissione.

Un'ulteriore osservazione che ritengo di poter svolgere è la seguente. Quando si fa riferimento agli articoli 43 e 90, comma 2, credo che, se è vero che oggi potrebbe sorgere un dubbio sul fatto che il servizio informatico possa essere considerato come servizio pubblico essenziale, è anche vero che il Costituente, all'epoca, non ha avuto la possibilità di prevedere la rivoluzione che si è determinata in questo settore. Il dubbio può quindi permanere ma, a mio giudizio, non vi può essere incertezza sul fatto che il servizio informatico possa considerarsi ricompreso tra i tipici servizi di interesse economico generale, sapendo oggi che anche nelle borse, in tempi reali, si riescono a muovere capitali e decisioni, con effetti immediati. Ecco perché credo che in ogni caso il servizio informatico possa essere considerato un vero e proprio servizio di interesse economico generale.

Inoltre, non mi sembra calzante la comparazione che la Corte prospetta, nel momento in cui sostiene che tale servizio può ricadere nell'ambito del sistema delle telecomunicazioni in senso lato. È vero che è intervenuta una scelta strategica in settori che non credo abbiano sempre e comunque il carattere della riservatezza e dell'interesse generale. Sta di fatto, comunque, che la comparazione prospettata dalla Corte appare sicuramente un po' spinta.

Infine, vorrei far riferimento alla individuazione dei quattro organismi che dovrebbero fungere da struttura di ausilio e di supporto rispetto alle scelte del potere politico. Dei primi tre, dirò che mi pare giusto conferire ad essi piena autonomia; di qui, la non condivisione della soluzione prospettata dalla Corte, nel momento in cui configura un rapporto di diretta dipendenza dal ministro. A me pare, invece, che la piena autonomia di istituti ai quali non può non essere riconosciuta una base scientifica e tecnica possa rappresentare

una garanzia ai fini dell'esame e della valutazione dei problemi ad essi sottoposti.

Quanto, invece, al Provveditorato generale dello Stato, sono del parere – me ne scuso – che si tratti di un braccio ausiliario del più ampio ruolo svolto dal dipartimento, con attribuzioni generali. Sono quindi convinto che la collocazione all'interno di quel dipartimento, senza nulla togliere al ruolo, alla funzione ed ai compiti del Provveditorato, sia giusta, anche al fine di determinare una coesione delle strutture operative che fanno capo al ministero, così come è nello spirito della riforma.

Informo i colleghi che domani, presso la Commissione politiche dell'Unione europea della Camera, si svolgerà l'audizione dell'ingegner Carzaniga che, come sapete, è il responsabile di questa cabina di regia che non c'è. Con l'occasione, potremmo acquisire notizie, informazioni ed integrazioni dei dati già a nostra conoscenza.

Abbiamo piena consapevolezza dell'apporto che la Corte fornisce continuamente, sia come contributi specifici sia, me lo consenta, come stimolo culturale al dibattito sui temi alla nostra attenzione. Tuttavia, il rapporto dialettico è tale da consentirci di puntualizzare la condivisione di certi temi ma anche di esprimere, quando esista, un dissenso sul piano culturale.

MANIN CARABBA, *Presidente di sezione della Corte dei conti*. Signor presidente, vorrei ribadire il mio ringraziamento alla Commissione sia per averci voluto ascoltare in sede di audizione sia per aver palesemente manifestato – nei numerosi interventi svolti nel corso del dibattito – interesse per ciò che abbiamo detto.

È ovvio che nella cultura della Corte dei conti in sede referente non vi è assolutamente alcuna arroganza nei confronti degli organi della sovranità. Ci mancherebbe altro! Non pensiamo certo che i nostri suggerimenti debbano necessariamente essere seguiti o ascoltati. In proposito non condivido mai le lamentele

spesso alimentate dalla stampa sulle nostre « prediche inutili »: svolgiamo la nostra funzione sottoponendo al Parlamento con chiarezza le analisi e le conclusioni alle quali giungiamo, ma naturalmente il compito più arduo – quello decisionale – spetta agli organi della sovranità.

Vorrei rivolgere una precisazione al presidente Ferrante. Quando, in un passo del documento che ho illustrato alla Commissione, si ricorda che sul regolamento governativo la Corte dei conti sarà chiamata ad esprimersi comunque, in termini di controllo preventivo di legittimità sugli atti (una competenza tuttora affidata alla Corte dall'articolo 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994), non viene assolutamente posta alcuna riserva, per così dire, minacciosa per quanto riguarda la pronuncia successiva. Spero che dalle mie parole non si sia ricavato un concetto del genere. Anzi, dirò che queste sono considerazioni in larga parte ad uso interno, perché quando ci pronunciamo in sede referente abbiamo sempre la preoccupazione di non pregiudicare pronunce proprie di un altro collegio della Corte dei conti. In sostanza, quando veniamo in Parlamento abbiamo alle spalle una determinazione delle sezioni riunite in sede referente, mentre il collegio che si esprime sui singoli atti è un altro (quello che si occupa del controllo preventivo di legittimità).

Abbiamo ritenuto di esprimerci ugualmente su ambedue i documenti – gli schemi di decreto legislativo e di regolamento –, proprio per rispetto del Parlamento: si tratta di un'occasione per offrire alla riflessione della Commissione bicamerale un contributo di merito anche ai fini della formazione della decisione parlamentare (naturalmente, il nostro apporto sarà giudicato per quello che è). Ma – lo ribadisco – nella sottolineatura di queste complesse distinzioni procedurali, che riguardano il modo di operare della nostra magistratura, non vi è assolutamente alcun elemento di arroganza.

Nel rispondere ai parlamentari intervenuti cercherò di essere schematico, anche se le sollecitazioni sono state molte.

Comincerò da quelle di ordine generale offerte dagli onorevoli Pace e Carazzi.

Sotto il profilo generale la riflessione della Corte dei conti si muove attorno a due convinzioni che possono apparire contraddittorie, ma che secondo noi non sono tali. Da un lato vi è l'esigenza di guardare con attenzione ai profili del quadro di programmazione, esprimendo quindi qualche preoccupazione – come ha giustamente osservato l'onorevole Carazzi – su una drastica riduzione dei termini della programmazione economica a quelli della programmazione finanziaria e quindi sull'esigenza di un rafforzamento del quadro di programmazione economica. Altra linea guida che sorregge la riflessione istituzionale della Corte nelle sue varie sedi è quella di un'attenzione molto rigida ai confini posti dalle regole della concorrenza. Sotto questo profilo non riteniamo contraddittoria, in termini di attuazione, l'esigenza di rafforzamento del quadro di politica di coesione – sul quale ha insistito in maniera assai persuasiva il professor Pace e su cui è tornata l'onorevole Carazzi – con il fatto che i meccanismi contrattuali e di regolazione dell'economia rispettino totalmente la disciplina del mercato e della concorrenza. Sono due poli entro i quali si muove, secondo noi, la Costituzione economica italiana, la quale certamente non è modificata rispetto al testo del 1948 ma che – almeno secondo la dottrina prevalente e la lettura della Corte costituzionale – vede nascere oggi i propri principi da un'integrazione resa necessaria dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea e di tutte le Corti costituzionali dei principali paesi europei (compresa l'Italia). Si tratta dell'integrazione tra principi comunitari e principi costituzionali, integrazione che ha suscitato in letteratura una nuova lettura della Costituzione economica.

Dal punto di vista della gerarchia delle fonti non mi sembra dubbio, invece, che proprio sulla base dell'insegnamento della Corte costituzionale vi sia – al di sotto della Costituzione – una prevalenza delle direttive e dei regolamenti comunitari, nonché degli atti che ne recepiscono il

contenuto nell'ordinamento interno, rispetto alla normazione primaria e secondaria dell'ordinamento italiano. Lo ha detto la stessa Corte costituzionale. Si tratta quindi di un sistema di gerarchia delle fonti mutato, al quale noi ci atteniamo nella nostra veste di organo di *auditing* legato tuttavia ancora in misura rilevante al principio cardine del rispetto della legittimità e della legalità.

Naturalmente in questa replica esprimerò più liberamente opinioni personali, mentre il documento che ho illustrato nell'introduzione è stato adottato a sezioni riunite. In pratica, le considerazioni che sto ora svolgendo sono personali, anche se cerco di mantenere orientamenti coerenti con quelli assunti collegialmente dalla Corte.

Per quanto riguarda la programmazione, nel paragrafo dedicato al CIPE siamo stati molto prudenti nel parlare di una segreteria tecnica del Comitato. Negli schemi di decreto e di regolamento le competenze della politica di coesione – in termini di politica economica generale – sono affidate in parte alla direzione generale del Tesoro (che nel nuovo dipartimento è chiamata a svolgere i compiti concernenti fondamentalmente il documento di programmazione economico-finanziaria), in parte al dipartimento delle politiche di coesione, il quale però vede le proprie competenze ritagliate sulla base dell'esperienza maturata dopo la fine dell'intervento straordinario (a partire dalla legge n. 488 del 1992), con il ritorno delle politiche regionali all'amministrazione ordinaria. Si tratta quindi (articolo 4 dello schema di regolamento) di competenze legate più alle politiche regionali e di sviluppo che ad un quadro di politica economica generale.

Una possibile soluzione è quella di immaginare alle dipendenze del CIPE un vero e proprio dipartimento per la programmazione. In questo non sono persuaso dall'osservazione dell'onorevole Pasetto. Non credo che le competenze del CIPE siano diventate così generiche da non richiedere un supporto tecnico: restano il coordinamento delle programma-

zioni settoriali e gli indirizzi programmatici in materia di servizi pubblici, tutti contenuti di altissimo profilo. Anzi, nella disciplina dello schema di decreto essi potrebbero essere ulteriormente precisati e rafforzati (è un'osservazione che ci siamo permessi di formulare).

L'esigenza di rafforzare il quadro della programmazione non ci sembra in contraddizione con la posizione – che ha suscitato il maggiore interesse, forse perché si tratta di un problema operativo di grande rilievo – assunta dalla Corte in materia di servizi informatici. Innanzitutto, non vi è dubbio che – come hanno sottolineato l'onorevole Carazzi e l'onorevole Villetti –, ove la soluzione fosse interna all'amministrazione o fondata sull'affidamento, per esempio, ad un dipartimento *ad hoc* dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (o comunque a strumenti pubblicistici) non vi sarebbe alcun problema: il sistema del decreto legislativo n. 39 del 1993 – che regola l'informatica pubblica – prevede di norma il diretto esercizio da parte dell'amministrazione. Condivido l'opinione dell'onorevole Villetti secondo cui l'individuazione di soluzioni tecniche – anche se difficili, anche se pongono il problema della continuità – per creare corpi di funzionari e di tecnici interni all'amministrazione capaci di gestire i servizi informatici costituisce un problema (probabilmente di medio periodo) risolvibile: si tratta, anzi, di un problema che va risolto se non si vuole creare una sorta di sindrome di Stoccolma (un paragone un po' ardito) per la quale le amministrazioni diventino in qualche modo succubi delle società con cui stabiliscono rapporti di collaborazione esterna, che pure sono necessari. È quindi necessario che contemporaneamente sia posto in essere uno sforzo di formazione e di reclutamento di quadri anche per rafforzare le attribuzioni interne dell'amministrazione.

Devo dire che nell'assumere la posizione da noi espressa abbiamo ignorato le esigenze della stessa Corte dei conti, così come quelle del Tesoro ed, immagino, della Ragioneria. D'altronde questa esi-

genza era già stata posta dalla Ragioneria in una norma di un decreto-legge non convertito ed in una norma di un disegno di legge che poi non è stato approvato; quindi si tratta di un ennesimo tentativo di far passare questa soluzione, sottoponendola in maniera trasparente al competente organo parlamentare. La stessa Corte dei conti usufruisce, peraltro, del servizio della Ragioneria generale e devo dire – essendo personalmente il principale utente nella Corte dei Conti, in quanto relatore sul rendiconto generale dello Stato – che l'apprezzamento nei confronti della tecnostuttura Finsiel dedicata a questo comparto è il maggiore possibile. Ove non passasse la soluzione prospettata dall'articolo 6 dello schema di decreto, si creerebbero quindi problemi drammatici anche per la Corte, intesa come amministrazione attiva: non sapremmo come predisporre la relazione sul rendiconto del prossimo anno. Tuttavia il problema dei rapporti fra area dell'esclusiva ed area del mercato nel campo dei servizi informatici è talmente importante che abbiamo ritenuto nostro dovere compiere un'analisi neutrale. Tra l'altro, anche nella riunione delle sezioni riunite svoltasi ieri pomeriggio abbiamo dedicato gran parte del tempo proprio a questa problematica, giungendo alle conclusioni di cui ho dato lettura.

Se la soluzione fosse completamente interna – dicevo –, non vi sarebbero problemi. Il problema sorge nel momento in cui si ricorre ad un affidamento esterno. Sono perfettamente d'accordo sul fatto che entro un certo periodo (purtroppo non breve) l'amministrazione dovrà mettersi in grado di svolgere i compiti di programmazione, coordinamento, committenza, mentre per i servizi operativi dovrà a lungo rivolgersi all'esterno. Forse, quella che gli anglosassoni chiamano *outsourcing* rappresenta una delle componenti stabili del modo di utilizzare l'informatica pubblica nell'amministrazione. Tuttavia i servizi informatici resi all'esterno dell'amministrazione costituiscono una rilevante attività imprenditoriale, che rientra – secondo la Corte – tra

le attività libere ai sensi dell'articolo 41, comma primo, della Costituzione. Dal punto di vista tecnico non sono d'accordo (è la mia opinione: vale quello che vale) con la valutazione compiuta da ultimo dal senatore Ferrante, il quale ha sostenuto che si tratta di servizi di interesse economico generale. Questa espressione – inserita nell'articolo 90, comma 2, del Trattato CE – va letta alla luce della disciplina europea: si riferisce esclusivamente a quattro settori (trasporti, telecomunicazioni, energia, acque), che sono definiti «settori esclusi». Espressamente la normativa europea, invece, colloca i servizi informatici fra quelli liberalizzati. Si tratta di un allegato alla direttiva servizi, recepito con un decreto legislativo e quindi perfettamente operante nell'ordinamento interno. Ovviamente, poi, nel merito tutto è discutibile.

Secondo la Corte in questi casi è necessario ricorrere all'appalto di servizi, per mettere in competizione le energie imprenditoriali presenti sul mercato al fine di svolgere un servizio sia pure delicato ed importantissimo per le amministrazioni.

I problemi di diritto transitorio potranno essere risolti. Lo scorso anno i servizi prestati furono prorogati con una leggina fino al 31 gennaio 1997. Sono questioni che possono essere affrontate nello specifico. Dinanzi a questa Commissione però ora sta il problema istituzionale nella sua interezza.

In materia di servizi informatici per le pubbliche amministrazioni è vero che esistono i problemi di segretezza messi in rilievo dal ragioniere generale (e ricordati da autorevoli interventi, come quelli dell'onorevole Di Rosa e del senatore Ferrante), ma è anche vero che la regola in materia di informazione sul bilancio e sulla contabilità pubblica è quella opposta: la trasparenza. La segretezza è un'eccezione. Devo dire, poi, che i fenomeni di *insider trading* sono sempre possibili – e sono sanzionati anche penalmente – anche nei casi di gestione diretta (da parte di funzionari infedeli) o di società direttamente in mano pubblica. Ma se c'è un

problema, soprattutto nell'ambito della nuova disciplina introdotta con la legge n. 94 e con il decreto legislativo n. 279, direi che l'accento va posto sulla trasparenza: la struttura del bilancio per unità previsionali, per funzioni-obiettivo, per unità di costo deve essere conosciuta: quanto più è conosciuta dal cittadino, tanto meglio è. Considero quindi saggia la determinazione della Corte di giustizia dell'Unione europea, la quale ha ricordato che vincoli di segretezza si possono porre in maniera efficace attraverso strumenti contrattuali.

Ovviamente la Corte dei conti non ha voluto entrare all'interno di una discussione che assumerebbe una valenza politica. D'altra parte non si tratta in alcun modo di un affidamento a Finsiel: neppure nel decreto legislativo – per la verità – è scritto questo. Si tratta di una società unica, che potrebbe anche essere nuova, anche se il buon senso può suggerire di immaginare l'utilizzo del corpo fondamentale della Finsiel, almeno per quanto riguarda quel gruppo di uomini validissimi ai quali la stessa Corte dei conti non può esprimere altro che gratitudine, poiché lavorano quotidianamente con noi. Non è stato espresso, quindi, un giudizio di merito nei confronti di questo comparto dell'impresa pubblica. Si tratta di persone impegnate nel settore da anni; penso che – se fossero messe in competizione con altri – vincerebbero la gara.

Nel paragrafo finale della relazione che ho illustrato alla Commissione è adombrata una mia riflessione forse non sufficientemente chiara (quando si vuole « adombrare » talvolta si finisce per non essere chiari...). Da un lato il problema riguarda la disciplina della tutela della concorrenza. Qui il nostro ragionamento è un po' schematico, rozzo (ma a volte diffido degli eccessi di raffinatezza nei giustpubblicisti): i servizi informatici nell'ambito della disciplina europea sono privatizzati; possono essere citate sentenze della Corte di giustizia che si muovono in questa direzione; pertanto il ricorrere all'esclusiva si pone al di fuori di tale disciplina.

Devo dire – d'altra parte – che la questione si porrebbe diversamente se la norma si configurasse in modo da prevedere l'affidamento alla nuova società esclusivamente dei compiti di consulenza, indirizzo, programmazione e coordinamento. Infatti, il problema di intervenire in un'area di iniziativa economica privata (la gestione del *software* informatico) nasce nel momento in cui la norma – come è evidente – non solo consente ma prevede la gestione di questi servizi, nella loro interezza, da parte della società.

In proposito devo dire che nella relazione che vi ho illustrato era stata inserita una proposizione che poi è scomparsa dal testo finale, ma che a questo punto voglio rileggere: « Adottando – come sembra doveroso – uno spirito costruttivo di cooperazione con il legislatore, si può osservare che i dubbi concernenti la norma in esame potrebbero essere ridimensionati se i compiti affidabili alla società in mano pubblica fossero rigorosamente circoscritti alle attività di consulenza, indirizzo, programmazione e coordinamento in funzione strumentale rispetto ai competenti organi del Ministero, con esclusione quindi di qualunque servizio operativo sia concernente il reperimento delle risorse strumentali (*l'hardware*) sia concernente la diretta gestione dei servizi informatici del nuovo Ministero (il *software* direttamente gestito) ». Se, cioè, si trattasse di aiuto diretto agli organi ministeriali per i compiti di indirizzo e programmazione, la questione sarebbe meno grave.

Devo aggiungere, d'altra parte, che a nostro avviso anche entro questi limiti meglio definiti il problema merita una riflessione. Si stabilirebbe, infatti, il principio secondo cui per i compiti propri esclusivamente dell'amministrazione è adottabile normalmente la modalità organizzativa di costituire società per azioni integralmente partecipate; il che è controverso o – almeno – merita un approfondimento. Infatti nell'ambito delle relazioni fra amministrazioni centrali e partecipazioni statali, alcune delle dottrine più devastanti – per esempio in materia