

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

### 229° RESOCONTO

SEDUTE DI MERCOLEDÌ 12 NOVEMBRE 1997

—————

**INDICE**

**Organismi bicamerali**

Riforma bilancio statale ..... *Pag.* 3

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE**  
**Consultiva in ordine alla riforma del bilancio statale**  
**ai sensi della legge 3 aprile 1997, n. 94**

MERCOLEDÌ 12 NOVEMBRE 1997

*Presidenza del Presidente*  
Antonio MARZANO

*Interviene il sottosegretario di Stato per il tesoro Filippo Cavazzuti.*

*La seduta inizia alle ore 10,30.*

**Schema di decreto legislativo recante riordino delle competenze del Cipe e unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica (esame ai sensi dell'articolo 7, comma 2, della legge 3 aprile 1997, n. 94);**

**Schema di regolamento concernente le attribuzioni dei dipartimenti del Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e disposizioni sull'organizzazione e sul personale (esame ai sensi dell'articolo 7, comma 3, della legge 3 aprile 1997 n. 94)**

(Seguito dell'esame e conclusione. Parere favorevole con condizioni e raccomandazioni sull'articolo 6 dello schema di decreto e sull'articolo 8 dello schema di regolamento)

(R139 500, R30<sup>a</sup>, 0002<sup>o</sup>)

Il Presidente Antonio MARZANO, ricorda che la Commissione è chiamata nella seduta odierna a discutere ed a votare il parere sull'articolo 6 dello schema di decreto legislativo e sull'articolo 8 dello schema di regolamento, concernenti entrambi, la riorganizzazione dell'attività informatica del Ministero del tesoro.

Per quanto concerne invece l'esame dello schema di parere sul riordino delle competenze del CIPE e sull'unificazione dei ministeri del tesoro e del bilancio e della programmazione economica, ricorda che la Commissione deve concludere i propri lavori entro il 21 novembre; propone pertanto che lunedì 17 novembre, ore 13, la Commissione si riunisca per la discussione della relazione già presentata e depositata dal deputato Pasetto; che il termine per il deposito dello schema di parere del relatore o degli eventuali pareri ad esso alternativi venga fissato per le

ore 13 di mercoledì 19 novembre mentre il termine per la presentazione degli emendamenti e delle osservazioni relative allo schema di parere presentato venga previsto per giovedì 20 novembre ore 18. Infine venerdì 21 novembre ore 9 la Commissione potrebbe nuovamente riunirsi per proseguire il dibattito e per la votazione finale sullo schema di parere.

Il deputato Carlo PACE chiede chiarimenti sul seguito che verrà dato agli emendamenti presentati.

Il Presidente Antonio MARZANO chiarisce che spetta al relatore, in relazione agli emendamenti presentati e alla discussione che su di essi si instaura, provvedere a modificare il contenuto dello schema di parere proposto.

Non essendovi interventi contrari, la Commissione approva quindi la proposta presentata dal Presidente in ordine al calendario dei lavori

Il Presidente Antonio MARZANO comunica che è stata fatta richiesta di attivazione del circuito chiuso; non essendovi obiezioni, ne dispone l'attivazione.

Desidera anzitutto ringraziare ambedue i relatori per la fatica alla quale si sono sottoposti, e che ha portato il deputato Pasetto a svolgere un'eccellente opera istruttoria e il senatore Azzollini a redigere una sintetica ma incisiva proposta di parere relativa alle funzioni informatiche. Comunica quindi alla Commissione che è appena pervenuta, in risposta alla richiesta formulata dalla Commissione, una memoria da parte della Banca d'Italia relativa allo schema di decreto legislativo e allo schema di regolamento in esame. Ricorda infine che la seduta odierna sarà precipuamente dedicata all'esame delle norme relative alle attività informatiche del Ministero e che la votazione conclusiva sul relativo parere avrà luogo entro le ore 13,30.

Il senatore Antonio AZZOLLINI, *relatore sull'attività informatica del Ministero*, illustrando i contenuti della proposta di parere da lui presentata (cfr. allegato), sottolinea anzitutto che volutamente il parere si presenta piuttosto snello nella sua formulazione, in quanto esso riguarda solo un articolo dello schema di decreto legislativo e un articolo dello schema di regolamento. Nel predisporre tale testo, ha cercato di tenere conto del dibattito svoltosi in Commissione, del contenuto delle audizioni, nonché del parere espresso dai rappresentanti del Governo.

L'impianto degli schemi normativi sottoposti all'esame della Commissione, quanto alla realizzazione del nuovo sistema informatico del Ministero, si presenta nel complesso soddisfacente; propone pertanto che la Commissione esprima parere favorevole, con l'indicazione tuttavia di tre condizioni.

In primo luogo le norme in esame non chiariscono esattamente la gerarchia e l'articolazione delle funzioni che restano alla pubblica amministrazione (le cosiddette funzioni intelligenti), quelle che investiranno

la società pubblica e infine quelle che saranno affidate al mercato; tale indicazione dovrebbe invece essere maggiormente dettagliata. Occorre inoltre che vengano individuati i soggetti responsabili delle scelte strategiche e della gestione dei rapporti con la società. Una seconda condizione riguarda la necessità di sottolineare espressamente l'eccezionalità delle attività riservate, allo scopo di conformarsi alle normative europee in materia di appalti di servizi e di rendere più efficienti la maggior parte delle attività informatiche, attraverso un ampio ricorso all'*outsourcing*. Occorre altresì che venga assicurata una maggiore trasparenza sia nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione, sia nei rapporti tra Governo e Parlamento. La terza condizione, infine, concerne la delimitazione della durata del periodo transitorio, che appare necessaria allo scopo di evitare che la mancata indicazione di un termine finisca per consentire lo «sfilacciamento» dell'operazione in questione.

Nella proposta di parere presentata compaiono inoltre due raccomandazioni: la prima segnala l'esigenza di definire meglio la collocazione del sistema informativo per gli investimenti territoriali (SINIT), che occorre integrare con il resto del sistema informativo del Ministero; la seconda riguarda un aspetto specifico del tema della trasparenza nei rapporti tra Governo e Parlamento, in quanto è volta a consentire che al sistema informativo unificato possa avere accesso anche il Parlamento, attraverso intese da realizzarsi tra i Presidenti delle due Camere e il Ministro del tesoro.

Invita quindi i colleghi ad esprimersi sul contenuto della proposta di parere testè illustrata, ringraziando gli uffici per l'assistenza fornita al lavoro del relatore.

Il sottosegretario Filippo CAVAZZUTI desidera fornire alcuni chiarimenti in merito a questioni che sono state sollevate o nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione o nel testo elaborato dal senatore Azzollini.

Anzitutto, è evidente che il Governo, allorquando, nel testo dello schema di decreto legislativo, si propone di riservare alcune attività ad una società interamente posseduta dal Tesoro, intende muoversi nel pieno rispetto della normativa comunitaria in vigore. In alcune audizioni, a questo riguardo, si è fatta una certa confusione tra la liberalizzazione dei settori economici e le gare di appalto: in questo caso la liberalizzazione non rileva affatto, mentre si deve applicare la direttiva 95/50 CE sugli appalti pubblici di servizi, laddove, all'articolo 5, fa riferimento agli appalti esclusi dalla gara (si vedano le lettere l e n). Il riservare parte della gestione dei servizi informatici a una società pubblica è perciò una scelta perfettamente compatibile con la normativa comunitaria. A conferma di ciò si può citare, ad esempio, la rete G-NET che collega i Gabinetti di tutti i ministeri, la cui gestione è stata anch'essa sottratta alla gara, in pieno accordo con le istituzioni comunitarie.

Con la disciplina in esame il Governo si propone inoltre di riprogettare e di unificare tutti i sistemi informativi attualmente esistenti all'interno delle diverse direzioni generali del Ministero del tesoro e di quello del bilancio. In particolare, tale riorganizzazione dovrebbe assicu-

rare una comunicazione tra il sistema dedicato alla gestione del bilancio, quello rivolto alla gestione della cassa e quello relativo al sistema dei pagamenti. Del resto, non si deve dimenticare che il sistema informatico costituisce il sistema nervoso di un'organizzazione complessa quale è quella di un ministero.

Fa quindi presente che il Governo aveva davanti a sé due soluzioni opposte, di tipo estremo, entrambe scartate: o mettere a gara tutte le attività informatiche del Ministero, ovvero ritenere strategiche tutte le funzioni informatiche e riservarle pertanto direttamente all'amministrazione. Quest'ultima soluzione, tra l'altro, sarebbe stata in contrasto con la normativa comunitaria. Si è scelto invece di lasciare all'amministrazione ministeriale il compito di definire gli obiettivi delle attività informatiche e di valutare *a posteriori* la qualità delle informazioni ricevute: si deciderà successivamente se si tratta di funzioni che possano essere affidate ad altri attraverso una gara ovvero se si tratta di funzioni che devono necessariamente essere esercitate in forma diretta. In definitiva l'amministrazione non si costruisce più «in casa propria» il sistema informatico, ma si viene a configurare come un utente; d'altro canto, la società non ha solo compiti di consulenza, ma si trova anche a gestire direttamente una parte dei servizi informatici.

Il disegno che si è sopra delineato dovrebbe avviarsi entro l'anno, con la costituzione della società, composta all'inizio da un nucleo ristretto di persone; questa poi dovrebbe mettere a gara alcune attività già nel corso del 1998, anche per fornire un segnale al mercato e alle istituzioni comunitarie. Da più parti si sono chiesti chiarimenti in merito alle dimensioni che questa società dovrà assumere: pur essendo difficile fornire già oggi un'indicazione precisa al riguardo, fa presente che il Governo intende comunque evitare la formazione di un nuovo «carrozzone». Posto che oggi lavorano nel settore circa 1200 persone, lo snellimento delle funzioni informatiche dovrebbe comportare che esse vengano affidate, a regime, a circa 200-250 persone. Nel periodo transitorio, comunque, il Governo intende mantenere rapporti con la società Finsiel che, ormai, dopo la privatizzazione di Telecom Italia, è uscita dal dominio del Tesoro: vi è infatti un problema di continuità nella gestione dei sistemi informativi che può essere soddisfatto solo con contratti *a décalage*, destinati a chiudersi entro un periodo di circa diciotto mesi e comunque non superiore ai due anni.

È evidente che le gare di appalto che verranno bandite sono aperte a tutti i soggetti, ma è altrettanto chiaro che nello svolgimento di tali gare alcuni soggetti disporranno inevitabilmente di vantaggi informativi. Ad ogni modo, il sistema delle gare favorisce la concorrenza del mercato, e produce evidenti vantaggi anche in termini di efficienza delle strutture ministeriali e in termini di riduzione dei costi.

Il Presidente Antonio MARZANO ringrazia il sottosegretario Cavazzuti per le utili informazioni fornite, ritenendo di poter cogliere dal suo intervento un giudizio abbastanza positivo sullo schema di parere formulato dal relatore.

Il sottosegretario Filippo CAVAZZUTI, osserva che il Governo in questa sede è tenuto principalmente a fornire le informazioni utili perchè il Parlamento possa esprimere il proprio parere sugli atti normativi emanati dall'esecutivo. Pur quindi nella consapevolezza di un ruolo prevalentemente recettivo del Governo delle indicazioni provenienti dal Parlamento, ritiene di poter esprimere un giudizio sostanzialmente positivo sullo schema di parere elaborato dal relatore.

Il Presidente Antonio MARZANO dà quindi la parola al deputato Pasetto per l'illustrazione dell'emendamento e della proposta di integrazione del parere da lui presentati (cfr. allegato).

Il deputato Giorgio PASETTO esprime apprezzamento per lo schema di parere presentato dal relatore e per le precisazioni svolte dal sottosegretario Cavazzuti.

Ritiene comunque che vada in primo luogo chiarito un punto relativo all'articolo 6 dello schema di decreto nella parte in cui recita che con decreto del Ministero del Tesoro, del bilancio e della programmazione economica sono individuate le specifiche attività di carattere strategico per l'esercizio dei compiti istituzionali del Ministero. Ritiene che esiste una dicotomia di intenti in quanto da un lato si intende liberalizzare il servizio di gestione del sistema informatico, dall'altra si mantiene in capo al Ministro del Tesoro l'individuazione delle funzioni strategiche da riservare all'amministrazione interna; esprime pertanto disappunto sul modo in cui questa disposizione è stata formulata.

Chiede inoltre chiarimenti sull'originaria composizione della Finisiel; se essa originariamente era a capitale misto ed in quale rapporto si configurava la partecipazione pubblica rispetto a quella privata.

Il sottosegretario Filippo CAVAZZUTI precisa che la partecipazione pubblica, in capo all'ex Stet-Telecom, era dell'ordine del settanta per cento mentre il restante trenta per cento era detenuto da privati; attualmente, dopo la privatizzazione della Telecom l'intero capitale è detenuto da privati.

Il deputato Giorgio PASETTO prende atto della precisazione fornita dal Sottosegretario.

Concorda con l'indicazione contenuta nello schema di parere in ordine alla necessità di un tempo certo e definito entro il quale debba attuarsi la riforma prevista; tale termine potrebbe per esempio coincidere con i diciotto mesi indicati dal sottosegretario Cavazzuti.

Si domanda inoltre quale saranno le modalità con le quali verrà gestito il periodo transitorio. Da un lato esiste infatti il problema della qualificazione e della gestione del personale e dall'altro non risulta percepibile chi governerà questa fase di transizione.

Rimette quindi al relatore la valutazione circa l'inserimento nelle premesse al parere dei punti richiamati e contenuti nella nota che accompagna l'emendamento presentato, del quale raccomanda invece il recepimento.

Conclude ribadendo che debba essere meglio chiarita la discrezionalità di cui gode il Ministro del tesoro nell'emanare il decreto richiamato nell'articolo 6 del decreto legislativo in esame.

Il sottosegretario Filippo CAVAZZUTI ritiene che i rilievi svolti dal deputato Pasetto in ordine alla discrezionalità di cui godrebbe il Ministro del tesoro nell'individuare le funzioni di carattere strategico risultano pertinenti e fondati; propone pertanto che venga cancellato l'inciso riferito alla strategicità delle funzioni da riservare al Ministero in quanto capace di generare confusione sulla sua interpretazione. Ricorda comunque che l'individuazione di tali funzioni non è al momento possibile da parte del Ministero in quanto occorrerà che venga previamente predisposto un disegno di riassetto dell'intero quadro informatico del Ministero; solo allora il Ministro potrà individuare le funzioni da riservare all'amministrazione, sempre nel rispetto di quanto previsto dall'art. 5 della normativa comunitaria che individua quali settori possono essere sottratte alla regolamentazione comunitaria sugli appalti.

Il senatore Michele FIGURELLI esprime preliminarmente il suo apprezzamento sulla relazione svolta dal senatore Azzollini.

Intende comunque sollevare una questione di estrema importanza; il relatore ha dato ampio spazio nel suo schema di parere alla necessità di un riequilibrio fra i poteri che comporti un maggior coinvolgimento del Parlamento, garantendo allo stesso l'accesso al sistema informativo unificato. Ritiene comunque che sarebbe di estrema importanza prevedere che venga richiesto, sullo schema di decreto previsto dall'articolo 6, accanto al già previsto parere dell'Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione, il parere della Commissione bicamerale per la riforma del bilancio o, se del caso, qualora la stessa avesse terminato la funzione per la quale è stata istituita, delle competenti commissioni di merito.

Il deputato Carlo PACE, pur avendo apprezzato lo schema di parere del relatore e le precisazioni fornite dal Governo, intende svolgere alcune considerazioni sull'assetto normativo prefigurato dall'articolo in esame. Risulta infatti contraddittorio pensare di affidare la gestione del servizio informatico ad una società costituita *ad hoc* e a totale partecipazione statale e dall'altro prevedere che nel periodo transitorio gli stessi servizi saranno affidati alla Finsiel che attualmente ha un capitale totalmente privato. Le esigenze di segretezza e riservatezza dovrebbero infatti per coerenza essere ritenute tali da non permettere alcuna deroga al principio di affidamento dei servizi ad una società pubblica.

Anche comunque a voler sorvolare su tale aspetto, si domanda del perchè una società a capitale pubblico dovrebbe soddisfare maggiormente di una privata le esigenze suddette. Vi è comunque un punto che non risulta assolutamente chiaro e riguarda il perchè il Tesoro non abbia voluto conservare, prima di procedere alla privatizzazione della Stet, una partecipazione azionaria alla Finsiel. Si è scelto un percorso estremamente tortuoso perchè, invece di mantenere una configurazione pubblici-

stica della Finsiel in modo che la stessa potesse provvedere alla gestione dei servizi informatici riservati allo Stato, si è deciso di costituire ad hoc una nuova società, con tutti i rischi derivanti da questo tipo di operazioni. Infatti la Consip è una scatola vuota che non ha attualmente un proprio personale e che dovrà attingere per questo ai ruoli della Finsiel.

Tali rischi potevano essere giustificati solo qualora si fossero verificate delle disfunzioni talmente gravi da giustificare un cambiamento; poichè non sembra che esse si siano verificate, giudica l'azione del Governo priva di ogni razionalità, in quanto implicante una scommessa sull'inesistente ed una condanna sull'esistente.

Il Presidente Antonio MARZANO, facendo il punto delle richieste avanzate da deputati e senatori intervenuti, ritiene che la richiesta del senatore Figurelli di prevedere che questa Commissione venga sentita sullo schema di decreto previsto dall'articolo 6, deve essere attentamente esaminata in quanto occorre accertare se sia possibile sottoporre un decreto ministeriale al parere delle Commissioni parlamentari; suggerisce al riguardo che si potrebbero prevedere audizioni al fine di essere informati del contenuto normativo del decreto in oggetto. Il fatto che sia prevista la consultazione dell'Autorità per l'informatica non è elemento qualificante dal momento che essa è organo esecutivo, di consulenza del Ministro.

Il deputato Roberto DI ROSA, esprime preliminarmente apprezzamento per il lavoro svolto dal relatore e per le spiegazioni svolte dal Sottosegretario Cavazzuti.

Osserva, in merito ai rilievi svolti dal deputato Pace, che non si tratta semplicemente di sostituire la Finsiel con la Consip ma di realizzare un'opera resa necessaria dall'unificazione dei due ministeri e dalla nuova struttura del bilancio dello Stato. Non sarebbe possibile lasciare operare un insieme di sistemi informatici diversi ed eterogenei, soprattutto tenendo conto, come emerge dai rilievi della Corte dei Conti, che l'unificazione dei sistemi informatici rappresenta elemento costituente del processo in atto.

Ritiene comunque che la prima domanda a cui bisogna dare una risposta riguarda il soggetto competente a progettare l'intero sistema informatico. La soluzione preferibile sarebbe nel senso che siano le amministrazioni a provvedere con il proprio personale all'impostazione del proprio sistema informatico; purtroppo pare che allo stato attuale esse non siano in grado di provvedere a ciò. Ritiene comunque importante che tale obiettivo non venga del tutto accantonato; nel frattempo l'unico rimedio esperibile risulta quello di affidare il compito di predisposizione del sistema informatico ad una apposita società.

Mostra inoltre perplessità sulla capacità della Consip di gestire il compito attribuitogli facendo affidamento su un organico che non dovrebbe superare le duecento unità.

Osserva inoltre che esiste un forte rischio di frammentazione nell'espletamento delle gare di appalto qualora il Governo volesse, se-

condo le indicazioni fornite dal Sottosegretario Cavazzuti, procedere al bando di alcune gare di minore importanza per il 1998 per poi procedere negli anni successivi al bando di gare maggiormente importanti.

Infine ritiene di poter condividere le osservazioni svolte da gli altri senatori e deputati sui rischi in cui si potrà incorrere nel periodo transitorio. Occorrerebbe per esempio che nelle more di tale periodo venissero prorogati i contratti in essere ma probabilmente ciò potrebbe implicare dei problemi giuridici dovuti al fatto che alcuni contratti in passato furono prorogati con legge.

Il deputato Lucio TESTA, anche sulla base della sua pur breve esperienza come membro del Governo, rimarca come gli oltre sessanta sistemi informativi esistenti nelle diverse amministrazioni centrali non riescano in alcun modo a dialogare tra di loro; la preoccupazione principale deve perciò essere quella di consentire che il nuovo sistema informativo del Ministero del tesoro riesca effettivamente a dialogare con gli altri sistemi attualmente in uso. Si tratta, d'altronde, di una questione centrale, a maggior ragione nel momento in cui, con l'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio, si intende procedere alla creazione di un centro unitario di coordinamento sull'andamento dei conti pubblici. Chiede perciò che nel parere sia evidenziata questa esigenza di agevolare la comunicazione tra i diversi sistemi informativi, per lo meno di quelli delle amministrazioni centrali dello Stato.

Quanto ai temi connessi alla costituzione della società per la gestione delle attività informatiche, sottolinea che la questione si incentra essenzialmente sulla capacità del Ministero di avvalersi degli strumenti che ha a propria disposizione; spetterà invece alla società il compito di acquisire le professionalità più idonee allo svolgimento delle funzioni che le saranno affidate. Pur ritenendo possibile anche la costituzione di una società a capitale misto, posseduto in parte dal Ministero del tesoro e in altra parte da una tra le maggiori imprese operanti sul mercato, condivide la scelta compiuta dal testo in esame, inclusa la determinazione di un periodo transitorio.

Il senatore Giovanni FERRANTE desidera anzitutto dare atto al relatore di aver saputo cogliere le più importanti indicazioni emerse nel corso del dibattito e nelle audizioni che si sono svolte presso la Commissione. Si dichiara consapevole della delicatezza che inevitabilmente caratterizzerà la fase di transizione e del fatto che l'affidamento «a spezzatino», per gara, dei singoli settori creerà qualche rischio per i singoli settori; ad ogni modo, condivide l'osservazione del sottosegretario Cavazzuti sulla necessità di espungere dalla proposta di parere formulata dal relatore il riferimento alle funzioni strategiche.

Segnala poi che nel dibattito odierno sono emersi alcuni elementi innovativi, tra cui la nota del deputato Pasetto, che sottolinea l'esigenza di non disperdere le risorse umane finora utilizzate, e l'emendamento, sempre del collega Pasetto, relativo alla gestione del periodo transitorio: se sul primo punto, a suo avviso, deve essere integrata la proposta di parere presentata dal relatore, ritiene che sul secondo già tale proposta

contenga un'indicazione nel medesimo senso, per cui invita il deputato Pasetto a ritirare il suo emendamento. Inoltre, il senatore Figurelli ha segnalato la necessità che il Parlamento prenda parte anche alla fase di transizione e a quella di messa a regime del nuovo assetto, anche allo scopo di verificare le scelte che verranno compiute in seguito. Ritiene pertanto opportuno che tale indicazione, sulla necessità di sentire previamente le Commissioni parlamentari competenti e la stessa Commissione bicamerale per il parere al Governo sulla riforma del bilancio! finché essa avrà vita –, venga inserita all'interno della terza condizione posta nella proposta di parere formulata dal relatore.

Il Presidente Antonio MARZANO, riassumendo i termini del dibattito finora svoltosi, fa presente che tre appaiono essere le principali integrazioni alla proposta di parere presentata dal relatore: la necessità di specificare meglio le funzioni riservate alla gestione diretta della società, l'esigenza di salvaguardare le professionalità esistenti, l'obiettivo di assicurare un effettivo dialogo tra i sistemi informativi delle diverse amministrazioni.

Il sottosegretario Filippo CAVAZZUTI condivide anzitutto la definizione della società pubblica detenuta dal tesoro come uno strumento, fornita dal deputato Testa. Al riguardo ricorda che i rapporti tra la pubblica amministrazione e il mondo dell'informatica non sono mai stati semplici, se non altro per la difficoltà di riuscire a garantire un costante aggiornamento delle professionalità necessarie (le quali, tra l'altro, richiedono compensi che la pubblica amministrazione non è in genere in grado di assicurare): non a caso, sia il Ministero del tesoro sia il Ministero delle finanze si avvalgono, per la gestione dei rispettivi sistemi informativi, di società esterne.

Molti interventi si sono incentrati solo sulla questione relativa alla società Finsiel; precisa però che tale società ha finora avuto in gestione solo uno dei sistemi informativi del Ministero del tesoro interessati dalla riforma in atto, ossia quello relativo alla Ragioneria generale dello Stato. Chiarisce quindi che il Governo intende ricercare nel mercato un soggetto particolarmente esperto nella progettazione e nella gestione di sistemi informativi complessi; a costui, in qualità di capoprogetto, sarà poi affidato il compito di trovare sul mercato le professionalità che riterrà necessarie allo scopo, da qualunque società esse provengano.

Ricorda poi che la società in questione (la Consip) è una società interamente posseduta dal Tesoro ed è pertanto in grado di essere qualificata come una stazione appaltatrice ai sensi della normativa comunitaria; sempre per rispettare tale normativa il tesoro non ha proceduto alla creazione di una nuova società ma si è avvalso della Consap, ossia di una società collegata all'INA e che allo stato svolge essenzialmente un'attività di tipo immobiliare. Non bisogna dimenticare, inoltre, che, nel compiere queste scelte, il Ministero del tesoro si è avvalso della consulenza dell'AIPA, che ha condiviso nella sua totalità il progetto in questione: si suppone, evidentemente, che l'AIPA abbia tenuto in adeguata considerazione l'esigenza di assicurare il dialogo tra il nuovo si-

stema informativo e i sistemi operanti presso le altre amministrazioni dello Stato.

Dichiara poi di rimettersi alla Commissione sulla eventuale previsione del parere della Commissione parlamentare sugli schemi di decreto ministeriale, benchè sia evidente che tali decreti costituiscano atti amministrativi caratterizzati da un elevato tasso di tecnicità; ad ogni modo fa presente che il Ministero del tesoro è ovviamente a disposizione del Parlamento e dei parlamentari per qualsiasi genere di chiarimenti in tale materia.

Ricorda che la società Finsiel fa parte di un grande gruppo operante nel campo delle telecomunicazioni che ha senz'altro la possibilità di utilizzare le risorse umane che si libererebbero al termine della convenzione con la Ragioneria generale dello Stato; del resto, è inevitabile che nel settore informatico si verifichino di frequente processi di riqualificazione professionale del personale ivi impiegato.

Relativamente alle gare «spezzettate», fa presente che già adesso non esiste un unico contratto onnicomprensivo, ma risultano stipulati molteplici contratti, parzialmente autonomi l'uno dall'altro. Al momento non è stato segnalato alcun pericolo derivante dalla moltiplicazione dei contratti e delle gare, fermo restando che occorre chiarire preliminarmente quali di questi contratti possano essere messi a gara senza recare pregiudizio per i restanti contratti; sottolinea comunque l'importanza di riuscire un chiaro segnale ai mercati nel tempo più breve possibile, bandendo le prime gare già nel corso del 1998.

Il senatore Antonio AZZOLLINI, *relatore sull'attività informatica del Ministero*, esprimendo la propria valutazione sulle proposte di integrazione emerse nel corso del dibattito, rileva che l'emendamento presentato dal deputato Pasetto pone un problema ulteriore rispetto al testo da lui presentato, concernente le modalità di gestione della fase transitoria, del quale occorre dare conto all'interno del parere, inserendolo come raccomandazione. Anche un profilo toccato nel punto n. 3 della nota presentata dal deputato Pasetto, relativo all'interconnessione del nuovo sistema informatico con quello delle altre amministrazioni, merita di essere accolto, in forma di ulteriore raccomandazione; del resto, si tratta della medesima preoccupazione evidenziata dal deputato Testa. Quanto al problema della salvaguardia dei livelli occupazionali, sottolinea come esso sia a cuore di tutti i parlamentari; tuttavia la formulazione adottata nella nota del deputato Pasetto deve essere in qualche modo rivista, in quanto non si può dimenticare che la Finsiel è ormai, a tutti gli effetti, una società di carattere privato.

Giudica poi particolarmente importante, e meritevole di essere inserita come condizione, l'osservazione del senatore Figurelli, relativa alla necessità di sottoporre alla Commissione parlamentare consultiva gli schemi di decreto ministeriale che saranno predisposti nei prossimi mesi. Si tratta, infatti, di un aspetto particolare di un problema già segnalato, in via generale, all'interno dello schema di parere da lui predisposto, volto ad evitare il Parlamento sia chiamato ad esprimersi su «scatole vuote» e che anche giuridicamente non pare sollevare specifici proble-

mi. Condivide infine le preoccupazioni espresse dal deputato Carlo Pace relativamente alla gestione del periodo transitorio, pur ribadendo il parere complessivamente positivo sugli schemi normativi predisposti dal Governo.

Il senatore Giovanni FERRANTE, intervenendo sull'ordine dei lavori, manifesta la difficoltà dei senatori a partecipare alle sedute previste nel calendario dei lavori testè predisposto dalla Commissione, a causa della concomitanza con l'esame presso il Senato della manovra finanziaria. Propone pertanto di fissare alle ore 13,30 l'inizio della seduta di lunedì 17, e di prevedere sin d'ora la sua eventuale prosecuzione a partire dalle ore 20,30.

Il Presidente Antonio MARZANO, concordando la Commissione, accoglie quindi l'integrazione del calendario proposta dal senatore Ferrante.

*La seduta, sospesa alle ore 12,50, riprende alle ore 13,25.*

Il deputato Antonio BOCCIA desidera ricordare al rappresentante del Governo una questione da lui già evidenziata nelle scorse sedute, relativamente all'eventuale eccesso di delega derivante dalla predisposizione della disciplina delle attività informatiche del Ministero, disciplina della quale non sembra esistere traccia nei principi e criteri direttivi contenuti nella legge di delega.

Il sottosegretario Filippo CAVAZZUTI ricorda anzitutto, in via preliminare, che il problema dell'eccesso di delega e delle deleghe legislative «in bianco» è assai incerto ed è particolarmente dibattuto tra i giuristi. Relativamente al caso specifico, ribadire che il sistema informativo costituisce il sistema nervoso di un'organizzazione ministeriale e segnala che nella legge di delega compare un espresso riferimento ai sistemi informativi e al potenziamento degli strumenti operativi del Ministero del tesoro. Ritiene pertanto che la disciplina in esame abbia una base legislativa nella legge di delega assolutamente sicura.

Il deputato Antonio BOCCIA si dichiara soddisfatto della risposta fornita dal rappresentante del Governo, solo per la parte che lascia prevedere lo sviluppo di un ampio dibattito, in dottrina e in giurisprudenza, sulla questione dell'eccesso di delega. Per il resto ritiene non esaurienti i riferimenti testuali citati dal sottosegretario.

Il senatore Antonio AZZOLLINI, *relatore sull'attività informatica del Ministero*, illustra quindi alla Commissione il contenuto della nuova proposta di parere, integrata in base ai suggerimenti emersi nel corso del dibattito (cfr. allegato).

Il deputato Giorgio PASETTO domanda al relatore come mai non siano stati accolti i suoi rilievi sull'esigenza di evitare il cosiddetto

«spezzatino» e sulla necessità di assicurare il mantenimento dei livelli occupazionali.

Il senatore Antonio AZZOLLINI, *relatore sull'attività informatica del Ministero*, fa presente che sul primo punto ha giudicato sufficienti i chiarimenti forniti dal rappresentante del Governo, mentre sul secondo ha ritenuto che il Parlamento non possa intervenire direttamente sulle politiche occupazionali di una società privata.

La Commissione approva quindi all'unanimità la proposta di parere favorevole, con condizioni e raccomandazioni, testè formulata dal relatore.

*La seduta termina alle ore 13,40.*

ALLEGATI

**PROPOSTA DI PARERE  
PRESENTATA DAL RELATORE SENATORE AZZOLLINI**

**Parere della Commissione parlamentare sull'articolo 6 dello schema di decreto legislativo e sull'articolo 8 dello schema di regolamento, concernenti le attività informatiche nel contesto della unificazione del Ministero del tesoro e del Ministero del bilancio e della programmazione economica, in attuazione dell'articolo 7 della legge delega 3 aprile 1997, n. 94.**

La Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate concernenti il riordino delle competenze del CIPE, l'unificazione del Ministero del tesoro e del Ministero del bilancio e della programmazione economica e sul regolamento concernente le attribuzioni dei dipartimenti del nuovo ministero, previsti dall'articolo 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94;

premesso che, sulla base della richiesta del Governo e dell'autorizzazione dei Presidenti del Senato e della Camera, ha ritenuto di esprimere anticipatamente il parere al Governo sull'articolo 6 dello schema di decreto legislativo e sull'articolo 8 del connesso schema di regolamento di attuazione, relativi alla disciplina delle attività informatiche del Ministero, a motivo della prossima scadenza della convenzione con la FINSIEL Spa che regola le attività informatiche della Ragioneria generale dello Stato;

considerato che è particolarmente importante che la realizzazione dell'integrazione tecnica e funzionale dei sistemi informatici del Ministero non si limiti alla informatizzazione delle procedure amministrative ma determini anche il miglioramento dei processi decisionali e contribuisca ad un più tempestivo conseguimento degli obiettivi;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

*Sul testo degli articoli alle seguenti condizioni:*

1) siano esplicitate le c.d. funzioni intelligenti (definizione degli obiettivi strategici, del piano di intervento sul sistema informativo e organizzativo, della qualità dei servizi richiesti) che restano all'interno dell'Amministrazione; le funzioni che invece vengono affidate alla società pubblica e quelle, la maggior parte, che sono affidate al mercato; siano altresì individuati nell'ambito dell'Amministrazione i soggetti responsabili delle scelte strategiche e della gestione dei rapporti con la Società;

2) sia sottolineata l'eccezionalità delle attività riservate che come tali sono deferite alla gestione diretta della società pubblica, rispetto a tutte le altre che possono essere gestite sul mercato. Le esigenze di maggior trasparenza dei rapporti tra la Pubblica amministrazione e i cittadini da un lato e tra Governo e Parlamento dall'altro, nonché di rispetto rigoroso delle norme europee sulla libera concorrenza negli appalti pubblici di servizi richiedono infatti che il novero delle attività informatiche direttamente connesse ai compiti istituzionali del Ministero ed aventi carattere di riservatezza e segretezza, sia limitato all'essenziale.

3) venga delimitata con precisione la durata del periodo transitorio (ad esempi due anni) entro il quale le funzioni non riservate alla Società pubblica, e da questa provvisoriamente svolte, ivi compresa la manutenzione del sistema e la gestione dei dati non riservati, saranno appaltate, tramite affidamento a gara, a fornitori esterni. Nella fase di appalto spetterà comunque all'AIPA esprimere una valutazione tecnico-economica circa il rispetto degli interessi dell'Amministrazione, prima ancora di quelli della Società, da parte dei terzi contraenti;

*e con le seguenti raccomandazioni:*

1) è opportuno che il sistema informativo per gli investimenti territoriali (SINIT), che l'articolo 4, comma 3, dello schema di regolamento pone alle dipendenze del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, venga integrato con il resto del sistema informativo del Ministero;

2) ai maggiori poteri di fatto attribuiti con la riforma in esame al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione deve corrispondere un maggior controllo da parte del Parlamento e, per esso, delle Commissioni parlamentari competenti. Si dovrà pertanto garantire l'accesso al sistema informativo unificato non solo «a tutte le strutture del Ministero per quanto di rispettiva competenza» ma anche al Parlamento, secondo modalità da definirsi tramite intese, rispettivamente, tra i Presidenti di Camera e Senato e il Ministro.

**Emendamento alla proposta di parere del relatore senatore Azzollini sull'articolo 6 concernente le attività informatiche nel contesto dell'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio**

*Sostituire il punto 3) delle condizioni con il seguente:*

«3) Venga delimitata con precisione la durata del periodo transitorio (ad esempio due anni) entro il quale le funzioni da affidare a fornitori esterni vengano provvisoriamente svolte da un gestore in grado di garantire la continuità e l'efficienza del sistema. Nella fase di appalto spetterà comunque all'AIPA esprimere una valutazione tecnico-economica circa il rispetto degli interessi dell'Amministrazione da parte dei terzi contraenti».

PASETTO

**Proposta di integrazione alle raccomandazioni di cui al parere sull'articolo 6 dello schema di decreto legislativo e sull'articolo 8 dello schema di regolamento, concernenti le attività informatiche nel contesto dell'unificazione dei Ministeri del tesoro e del bilancio**

Premesso che la soluzione ipotizzata dallo schema di decreto per il sistema informativo del ministero del Tesoro e del Bilancio, basata sulla creazione di una Società – interamente controllata dal Tesoro – che definisca i requisiti e prepari le gare per la gestione del sistema informativo determinerà nella fase iniziale non pochi problemi, ai quali è necessario fornire adeguate soluzioni, dovuti proprio al passaggio di competenze verso la nuova Società.

Basti pensare alla rilevante entità e complessità degli archivi informatici, ai programmi, alle procedure ed ai sistemi creati nel periodo della gestione FINSIEL per rendersi conto dell'esigenza di evitare che un repentino trasferimento di competenze non assicuri la salvaguardia degli investimenti effettuati e, soprattutto, interrompa un ciclo operativo essenziale per gli interessi sociali ed economici del Paese.

A tal proposito si raccomanda:

1) La salvaguardia dei livelli occupazionali dei dipendenti FINSIEL, in possesso di rilevante professionalità, che attualmente si occupano della gestione del sistema informativo della ragioneria generale dello Stato;

2) l'individuazione di misure organizzative ed operative in grado di assicurare il passaggio progressivo e senza traumi della gestione in un arco di tempo ben definito (2 anni) indispensabile per non compromettere la complessità e l'integrità del sistema informativo;

3) l'interconnessione del «nuovo» sistema informativo del Tesoro con quelli delle altre pubbliche amministrazioni ed il suo inserimento nel più vasto circuito della Rete Unitaria della Pubblica amministrazione in fase di realizzazione. L'obiettivo principale di un processo d'integrazione di sistemi informativi dovrebbe essere, infatti, quello di consentire la comunicazione tra diverse banche dati, evitando sovrapposizioni e duplicazioni (di dati e funzioni) per garantire la massima efficienza del sistema informativo nel suo complesso.

PASETTO

## **TESTO DEL PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE**

**Parere della Commissione parlamentare sull'articolo 6 dello schema di decreto legislativo e sull'articolo 8 dello schema di regolamento, concernenti le attività informatiche nel contesto della unificazione del Ministero del tesoro e del Ministero del bilancio e della programmazione economica, in attuazione dell'articolo 7 della legge delega 3 aprile 1997, n. 94.**

La Commissione parlamentare per il parere al Governo sulle norme delegate concernenti il riordino delle competenze del CIPE, l'unificazione del Ministero del tesoro e del Ministero del bilancio e della programmazione economica e sul regolamento concernente le attribuzioni dei Dipartimenti del nuovo Ministero, previsti dall'articolo 7 della legge 3 aprile 1997, n. 94;

premessi che, sulla base della richiesta del Governo e dell'autorizzazione dei Presidenti del Senato e della Camera, ha ritenuto di esprimere anticipatamente il parere al Governo sull'articolo 6 dello schema di decreto legislativo e sull'articolo 8 del connesso schema di regolamento di attuazione, relativi alla disciplina delle attività informatiche del Ministero, a motivo della prossima scadenza della convenzione con la FINSIEL S.p.A, che regola le attività informatiche della Ragioneria generale dello Stato;

considerato che è particolarmente importante che la realizzazione dell'integrazione tecnica e funzionale dei sistemi informatici del Ministero non si limiti alla informatizzazione delle procedure amministrative ma determini anche il miglioramento dei processi decisionali e contribuisca ad un più tempestivo conseguimento degli obiettivi;

ESPRIME PARERE FAVOREVOLE

*Sul testo degli articoli alle seguenti condizioni:*

1) siano individuate nel decreto del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, previsto dall'articolo 6 comma 1 dello schema di decreto legislativo, che dovrà essere emanato entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, sentita l'Autorità per l'Informatica nella Pubblica amministrazione (AIPA), le attività amministrative di definizione delle esigenze di servizi informatici di cui l'amministrazione assume direttamente la responsabilità, nonché le specifiche attività riservate allo Stato, nell'ambito delle funzioni di consulenza, indirizzo, programmazione, coordinamento, controllo e reperimento delle risorse strumentali, ivi compreso l'espletamento delle procedure di gara, da svolgere mediante società con unica ed

esclusiva funzione di servizio per lo Stato, nonchè quelle da affidare al mercato. Lo schema di decreto individua, altresì, nell'ambito dell'Amministrazione i soggetti responsabili delle scelte strategiche e della gestione dei rapporti con la società. Dello schema di decreto ministeriale venga data preventiva comunicazione alla Commissione parlamentare consultiva sulla riforma del bilancio statale ai fini della espressione del relativo parere;

2) sia sottolineata l'eccezionalità delle attività riservate che come tali sono deferite alla gestione diretta della società pubblica, rispetto a tutte le altre che devono essere gestite sul mercato. Le esigenze di maggior trasparenza dei rapporti tra la Pubblica amministrazione e i cittadini da un lato e tra Governo e Parlamento dall'altro, nonchè di rispetto rigoroso delle norme europee sulla libera concorrenza negli appalti pubblici di servizi richiedono infatti che il novero delle attività informatiche direttamente connesse ai compiti istituzionali del Ministero ed aventi carattere di riservatezza e segretezza, sia limitato all'essenziale;

3) venga delimitata con precisione la durata del periodo transitorio (ad esempio due anni) entro il quale le funzioni non riservate alla Società pubblica, e da questa provvisoriamente svolte, ivi compresa la manutenzione del sistema e la gestione dei dati non riservati, saranno appaltate, tramite affidamento a gara, a fornitori esterni. Nella fase di appalto spetterà comunque all'AIPA esprimere una valutazione tecnico-economica circa il rispetto degli interessi dell'Amministrazione, prima ancora di quelli della Società, da parte dei terzi contraenti;

*e con le seguenti raccomandazioni:*

1) è opportuno che il sistema informativo per gli investimenti territoriali (SINTT), che l'articolo 4, comma 3, dello schema di regolamento pone alle dipendenze del Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione, venga integrato con il resto del sistema informativo del Ministero;

2) ai maggiori poteri di fatto attribuiti con la riforma in esame al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica deve corrispondere un maggior controllo da parte del Parlamento e, per esso, delle Commissioni parlamentari competenti. Si dovrà pertanto garantire l'accesso al sistema informativo unificato non solo «a tutte le strutture del Ministero per quanto di rispettiva competenza» ma anche al Parlamento, secondo modalità da definirsi tramite intese, rispettivamente, tra i Presidenti di Camera e Senato e il Ministro;

3) nel periodo transitorio le funzioni informatiche vengano provvisoriamente svolte da gestori in grado di garantire la continuità e l'efficienza del sistema;

4) sia assicurata la interconnessione del «nuovo» sistema informativo del Tesoro con quelli delle altre Pubbliche amministrazioni ed il suo inserimento nel più vasto circuito della rete unitaria della Pubblica amministrazione in fase di realizzazione.