Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 3

1ª COMMISSIONE PERMANENTE (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica amministrazione)

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E LA SEMPLIFICAZIONE GIANPIERO D'ALIA SUI RELATIVI INDIRIZZI PROGRAMMATICI

(Le comunicazioni del Ministro sono state svolte anche nella seduta del 12 giugno 2013)

12ª seduta: giovedì 13 giugno 2013

Presidenza della presidente FINOCCHIARO

CG 0023
TIPOGRAFIA DEL SENATO

I N D I C E

Seguito delle comunicazioni del ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione Gianpiero D'Alia sui relativi indirizzi programmatici

* PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 9, 17
CAMPANELLA *(M5S)* 3
CRIMI *(M5S)* 7
* D'ALIA, *ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione* 10
DELLA VEDOVA *(SCpI)* 3
* DE MONTE *(PD)* 4
* LO MORO *(PD)* 5
MAURO Giovanni *(GAL)* 6

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT) – PSI: Aut (SVP, UV, PATT, UPT) – PSI; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Sinistra Ecologia e libertà:Misto-SEL.

Interviene il ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione Gianpiero D'Alia, accompagnato dal Capo Dipartimento Antonio Naddeo.

I lavori hanno inizio alle ore 13,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito delle comunicazioni del ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione Gianpiero D'Alia sui relativi indirizzi programmatici

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito delle comunicazioni, ai sensi dell'articolo 46 del Regolamento, del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione sui relativi indirizzi programmatici, sospesa nella seduta del 12 giugno scorso.

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

Proseguiamo la discussione sulle comunicazioni del Ministro.

DELLA VEDOVA *(SCpI)*. Signora Presidente, vorrei anzitutto ringraziare il Ministro per la sua esaustiva relazione di ieri. Adempiuto l'obbligo politico-istituzionale dell'esaustività, è importante definire le priorità ed i contenuti. A questo proposito, una delle richieste avanzata dalle imprese anche in questi giorni, in termini di evocazioni generiche, è relativa alle semplificazioni.

Vorrei chiedere al Ministro se è in previsione l'individuazione di alcune priorità nell'ambito dei provvedimenti normativi e soprattutto a che punto si intende spingere nelle semplificazioni e nelle autocertificazioni. Vorrei sapere insomma se ha intenzione di instaurare un patto di fiducia nella direzione della semplificazione e di maggiori controlli, sulla base di un patto d'onore con le organizzazioni produttive, che sono le potenziali beneficiarie dei procedimenti di semplificazione.

CAMPANELLA *(M5S)*. Signor Ministro, ho ascoltato ieri con attenzione le sue dichiarazioni. La più grande perplessità è sorta quando ha parlato di continuità con i Governi precedenti. Per tanto tempo la macchina amministrativa è stata vista più come un ostacolo ed un costo che altro, ma sappiamo tutti che, all'interno della macchina, ci sono enormi potenzialità professionali. Auspichiamo la valorizzazione di tali potenzialità, creando una sinergia tra la visione che i cittadini utenti hanno della

«macchina amministrativa», quando con questa si rapportano, e gli operatori interni.

La necessaria e pur tuttavia non sempre utile vicinanza con la politica ha fatto sì che la pubblica amministrazione, in tutte le sue articolazioni, si sia ritrovata spesso a dare risposte al politico che la controllava, piuttosto che all'utenza con la quale si dovrebbe rapportare. Questo ha fatto sì che si siano create una serie di storture nel rapporto tra pubblica amministrazione e politica e tra pubblica amministrazione e utenza, che sostanzialmente derivavano dal cattivo rapporto tra utenza (cittadini) e politica.

Questo approccio, però, ha trovato in lei un'attenzione, quando ha parlato di relazioni con le ONG, cioè con soggetti altri rispetto alla pubblica amministrazione, che siano in condizione di affrontare e di analizzare gli aspetti critici e di valorizzare le professionalità.

Detto questo, credo sia opportuno parlare di un aspetto strettamente concatenato: il blocco dei contratti. In qualsiasi struttura non si può chiedere uno sforzo operativo ed organizzativo se non si parla di motivazione. Il problema della motivazione è connesso a quello della retribuzione, specialmente quando il blocco dei contratti, anzi la proroga del blocco dei contratti, si configura come esemplificativo di una visione. Mi riferisco alla pubblica amministrazione vista come un costo e come un ostacolo alla realizzazione degli obiettivi.

Vorremmo una sorta di discontinuità rispetto ai Governi passati. Penso alla legge Brunetta, che così tanto è dispiaciuta agli operatori della pubblica amministrazione non per gli aspetti di incremento delle potenzialità operative, piuttosto per gli aspetti impliciti di divisione e di diffidenza verso gli operatori della pubblica amministrazione. Una correzione in questo senso ci porterebbe a guardare con attenzione alle vostre posizioni.

DE MONTE *(PD)*. Signor Ministro, ho ascoltato attentamente la sua relazione. Vorrei avanzare solo alcune osservazioni, in particolare in materia di pianta organica, perché si parla di parametri di virtuosità, in relazione alle dotazioni organiche, come rapporto tra dipendenti e popolazione residente.

A questo riguardo vorrei che si tenesse conto del fatto che la maggior parte dei Comuni in realtà sono medio-piccoli e quindi spesso il carico di lavoro non è tanto in relazione alla popolazione residente, quanto invece all'ampiezza del territorio, perché da questo deriva in particolare la necessità di aver cura del patrimonio, la sua manutenzione, ma anche la messa in sicurezza del territorio, come pure le infrastrutture malgrado i limiti dovuti al Patto di stabilità.

In materia di collaborazione verticale, cui ha fatto cenno nella sua relazione programmatica, teniamo conto del fatto che siamo in una equiordinazione tra gli Enti locali; maggiore efficienza si potrebbe ottenere attraverso un'armonizzazione e un accorpamento di funzioni, come del resto è avvenuto, ad esempio, con gli sportelli SUAP, oppure con la centrale unica di committenza (CUC). Questa potrebbe essere una strada per ottenere risparmio di spesa, maggiore efficienza, soprattutto dove c'è un'ele-

vata tecnicità delle procedure. Mi ha colpito l'aspetto dell'ascolto dei cittadini, delle imprese e delle associazioni.

A questo riguardo potremmo parlare di obbligatorietà e di coinvolgimento dei cittadini nella formazione della volontà politica, come ad esempio può avvenire in materia di bilancio previsionale partecipato, che alcuni Comuni adottano in forma volontaria.

Una parte importante è quella riguardante il codice dell'amministrazione digitale. A questo riguardo si potrebbe obbligare la pubblica amministrazione a pubblicare i dati in forma strutturata, ma anche in formato aperto.

La vera sfida è quella culturale, visto che non ci sono limiti tecnologici e nemmeno telematici. Ritengo che una soluzione potrebbe essere – come alcuni Comuni già fanno – quella di ridurre l'iperconsumo di carta, che oltretutto costituisce un inutile costo per la collettività. Penso alla razionalizzazione dei *data center* e ad investimenti sul *cloud computing*, per avere risparmi ma anche e soprattutto maggiore sicurezza nella conservazione dei dati.

A proposito di trasparenza sarebbe auspicabile avere accesso ai dati dall'esterno, soprattutto di quelli che riguardano i procedimenti amministrativi; penso alla possibilità di accedere alla propria pratica, con l'individuazione costante di chi è il responsabile del procedimento oppure il responsabile dell'istruttoria, per vedere la tempistica di svolgimento di una pratica, rendendola pubblica attraverso il *web*. Credo che questo sarebbe un importante stimolo all'efficienza della pubblica amministrazione.

LO MORO *(PD)*. Ho apprezzato anch'io la sua relazione. Mi rendo conto che una cosa è la relazione del Ministro sulla sua attività, necessariamente di largo respiro perché concerne una legislatura intera; altra cosa sono le nostre esigenze di Commissione e di soggetti politici.

Ho apprezzato molto l'intervento del collega Campanella, cui mi voglio ricollegare per entrare nel merito di due provvedimenti. Mi riferisco a quello relativo al blocco dei contratti dei dipendenti pubblici. Questo sfavore nei confronti della pubblica amministrazione lo avverte il pubblico dipendente, soprattutto quello che veramente non ce la fa ad arrivare alla fine del mese. Purtroppo, ormai, le categorie sono tante.

Il Ministro ha fatto riferimento alla scuola, tra i settori più sacrificati insieme a quello delle Forze dell'ordine. Oltre al fatto culturale, richiamo l'attenzione del Ministro sui provvedimenti alla nostra attenzione, su due dei quali chiedo un chiarimento: il primo è il blocco dei contratti.

A seguito delle audizioni abbiamo notato che da parte dei sindacati si avverte una forte avversione verso tagli generalizzati, reiterati e senza sblocco cui bisogna trovare una risposta. Se i soldi non ci sono, si possono trovare correttivi perché il blocco può riguardare l'aspetto economico o giuridico. Qual è la strada da imboccare per trasmettere quel messaggio di tranquillità, serenità e transitorietà? In caso contrario, sembra che le cose assumano un carattere definitivo, alterando le condizioni di vita di una serie di categorie, parte del ceto medio di ieri, che rischiano di rap-

presentare nuove forme di povertà anche se rivestono ruoli di primissimo ordine; un fatto questo che intacca i riferimenti morali di una società.

L'altro tema è legato a un provvedimento in discussione anche presso la Commissione difesa: l'armonizzazione delle pensioni, soprattutto per alcune categorie come il comparto sicurezza e i vigili del fuoco.

A seguito delle audizioni, rispetto ai valori che uno Stato non può abbandonare, il problema non è premiare o punire un'età ma, rispetto al comparto difesa, capire quale tipo di difesa vogliamo. L'avanzamento dell'età, infatti, entra in conflitto con un certo tipo di difesa. Anche su questo abbiamo preso tempo per capire le intenzioni del Governo.

Entrambi i provvedimenti, insieme agli altri cui ha fatto riferimento il collega Della Vedova, il cui intervento puntuale ha conseguenze sul nostro operare, vengono da una fase in cui il Parlamento e il Governo pensavano più a «stringere la cinghia» che allo sviluppo ed alle varie esigenze in una fase difficile, ma oggi vorremmo capire cosa ne pensa. Se sono provvedimenti ereditati, che sbocco vogliamo dare loro?

MAURO Giovanni *(GAL)*. Signor Presidente, capisco che l'introduzione del Ministro dovesse essere necessariamente lunga e vaga, ma spero sia più puntuale e specifico in fase di replica perché ci sono due aspetti che mi hanno colpito del suo intervento.

Ha posto l'accento su quattro punti, due dei quali trovo particolarmente interessanti: la lotta alla corruzione e la semplificazione. Potrebbero essere un unico punto, perché credo che il metodo più efficace per combattere la corruzione sia proprio la semplificazione, ovvero riuscire a limitare quanto più possibile i passaggi burocratici e dare fiducia al cittadino, in modo che possa ricorrere sempre meno ai centri di potere incardinati nell'amministrazione pubblica.

Vorrei individuare nella sua replica quel coraggio che le deve derivare dal fatto di essere il Ministro di un Governo a larghissima base parlamentare e rispetto a un dato che tutti i settori, compresi quelli che non fanno parte della maggioranza, ritengono improcrastinabile.

Non possiamo rimanere su temi generici: se si parla di semplificazione bisogna specificare come. Vogliamo passare dal sistema dei controlli *ex ante* a quelli *ex post*? Vogliamo assumerci il coraggio di fare una riforma organica importante? Se si realizzano grandi maggioranze, di solito lo si fa anche per ottenere straordinari risultati. Sarebbe auspicabile un impegno del Governo a farci pervenire entro 100 giorni una proposta organica di modifica del sistema delle autorizzazioni, la madre di tutte le battaglie per la semplificazione ed è troppo generico parlare di riduzione della carta negli uffici o altro.

Dobbiamo, secondo me, cambiare la concezione alla base. Se potessimo dire al cittadino che tutto ciò che non è vietato è possibile e che lo Stato non entra in tutte le cose che fa il privato cittadino, ma controlla il comportamento, avremmo non solo snellito ma anche invertito il rapporto tra cittadino e Stato, che deve essere di fiducia, come ha detto poco fa il collega Campanella.

Un sistema di controlli in cui il cittadino impone a se stesso dei comportamenti assolutamente corretti deve essere implementato perché anche questo è uno dei fattori di poca competitività del sistema Italia rispetto ad altri. Dobbiamo assolutamente accelerare lo sviluppo economico. Laddove si annida la corruzione forniamo allora minori strumenti e occasioni di tentazione.

Mi auguro, quindi, che nella replica del Ministro ci sia un *timing* delle iniziative che il Ministero della funzione pubblica intende realizzare in tal senso, fondamentale per lo sviluppo economico del Paese.

CRIMI *(M5S)*. Signor Presidente, signor Ministro, mi ricollego al provvedimento sul blocco dei contratti nella pubblica amministrazione, che interviene in modo indistinto e lineare su una stragrande maggioranza di lavoratori della pubblica amministrazione, di un livello retributivo basso rispetto ad altre categorie di lavoratori. Forse sarebbe il caso di intervenire nell'ambito delle retribuzioni della pubblica amministrazione in maniera graduata e diversificata, anche per la parte relativa al blocco dei contratti.

Tale aspetto infatti ha effetti sullo sviluppo del Paese, dal momento che i dipendenti pubblici (tantissimi, se li consideriamo in tutte le articolazioni dello Stato) con un reddito inferiore sono anche i più propensi a reimmettere nel mercato l'eventuale incremento retributivo anche minimo ricevuto. Chi invece ha un livello retributivo già elevato, se ottiene un aumento anche minimo, tende a risparmiare. Bisogna evitare allora che questa diventi un'artificiosa tassazione per una parte dei cittadini.

Ha già parlato la collega De Monte di *open data*, un aspetto che bisognerebbe sviluppare. L'espressione *open data*, cioè dati aperti, indica i dati fruibili e disponibili in modalità *datasheet*, già disponibili per un utilizzo interno. Anche questa è un'opportunità di sviluppo e lavoro: nel *cloud computing*, come nel campo dell'*open data*, si aprono nuove prospettive di esperienze lavorative e di professionalità. Questo è anche un incentivo a sviluppare nuove idee.

Il percorso è già stato avviato: è stato creato il sito www.dati.gov.it, nel quale c'è una raccolta di dati e alcune, anche se ancora poche, amministrazioni si sono già attrezzate.

Del resto questi dati hanno una loro valenza e possono creare un effetto propulsivo nel campo lavorativo e di sviluppo di nuovi posti di lavoro solo se la raccolta dati avviene a livello complessivo e in modo organico. Se solo qualche Comune mette a disposizione i propri dati, nessuno investe in una nuova tecnologia o in un nuovo campo, perché sa di non avere una visione completa e di accedere a dati completi. Penso, per esempio, ai dati relativi ad ambiente e criminalità, ai dati demografici e così via. La questione della semplificazione viene spesso collegata al concetto di autocertificazione.

Ho sentito parlare più volte della necessità di passare da controlli *ex ante* a controlli *ex post*, ma il problema è che i controlli *ex post* avvengono molto raramente. Non dobbiamo confondere la semplificazione con l'autocertificazione; bisogna invece semplificare i processi.

Per esperienza diretta, avendo avuto l'occasione di utilizzarlo da dieci anni a questa parte, il protocollo informatico, il protocollo digitale delle pubbliche amministrazioni ancora non permette ad amministrazioni differenti di dialogare tra di loro, per cui le varie amministrazioni – giustizia, interno, affari esteri, entrate – viaggiano su binari paralleli.

Posso raccontare una vicenda abbastanza curiosa che ha riguardato il suo Ministero, dove due anni fa sono stati sviluppati in parallelo due progetti perfettamente identici: uno faceva capo al Dipartimento della funzione pubblica, l'altro al Dipartimento dell'innovazione tecnologica. Entrambi avevano un portale (uno si chiamava «Magellano» e l'altro «Perla PA») con la medesima finalità di accorpare tutte le banche-dati che gestivano le varie pubbliche amministrazioni: in uno venivano accorpate alcune banche-dati, nell'altro banche dati diverse.

Nel mio lavoro mi sono imbattuto in queste due raccolte di banche-dati e ho potuto verificare che erano sostanzialmente la stessa cosa. Pertanto, due Dipartimenti dello stesso Ministero affrontavano lo stesso progetto, con relativa duplicazione di costi e risorse. Poi i due portali sono confluiti nel sito www.perlapa.gov.it, che raggruppa tutte le banche-dati gestite dalle pubbliche amministrazioni.

Per quanto riguarda la corruzione, sarebbe interessante introdurre strumenti di tutela per chi nella pubblica amministrazione – ma anche nel privato – denuncia fenomeni corruttivi. Purtroppo questi strumenti attualmente non sono previsti. Parlo di strumenti di tutela sindacale, per evitare ritorsioni sul posto di lavoro e della sicurezza personale in generale, che possono costituire un incentivo per chi denuncia fenomeni corruttivi.

Quando si parla di pubblici dipendenti bisognerebbe utilizzare meno demagogia e ricordare che i pubblici dipendenti sono nel comparto della difesa, della scuola, della sanità: spero quindi che non venga mai più usata la parola «fannulloni», perché si tratta di persone che svolgono un determinato servizio.

È vero che sono tanti ma le risorse umane vanno razionalizzate dal momento che in alcuni settori c'è carenza di organico evidente, mentre altri settori presentano un esubero di personale e questo accade in tutte le articolazioni, periferiche o centrali. Occorre pertanto mettere in relazione i due aspetti, superando le logiche per cui il dipendente pubblico sarebbe inamovibile.

Malgrado provenga dal mondo del settore pubblico, bisogna introdurre gli strumenti che nel privato sono ordinaria amministrazione.

Rilevo infine che, nel comparto della pubblica amministrazione, per dare gli strumenti di innovazione tecnologica, si interviene sempre partendo dall'alto: c'è la tendenza a partire dalla sede centrale, cioè dal Ministero, dai Dipartimenti, dalle direzioni generali fino ad arrivare alle articolazioni periferiche.

In tal modo, l'innovazione è già obsoleta quando arriva in periferia. Sarebbe invece opportuno rivedere completamente il piano di azione con riferimento a tutte le innovazioni introdotte e partire dalle strutture periferiche, che danno immediatamente la percezione al cittadino che qualcosa

si sta muovendo. Sappiamo bene infatti che la sola percezione che qualcosa si sta muovendo innesca un meccanismo virtuoso e di fiducia da parte del cittadino, che a quel punto avrà nei confronti dell'amministrazione pubblica maggior fiducia.

La invito quindi a pensare a questa opportunità, perché in questo campo ho visto per esperienza personale tante innovazioni partite dall'alto e, prima di arrivare alla parte periferica, sono state abbandonate, sostituite o modificate perché integrate con altre innovazioni provenienti da altre amministrazioni. Così non sono mai arrivate alla periferia, perché il processo si è perso negli anni: le innovazioni tecnologiche, quando arrivano alla struttura periferica, sono già cambiate.

Ho voluto rivolgerle alcuni spunti e suggerimenti piuttosto che delle critiche perché la relazione, come è stato detto anche da altri colleghi, dice tutto in teoria ma speriamo sia effettivamente attuabile, pur comprendendo le difficoltà che lei incontrerà: immagino che lei abbia sulle spalle un fardello non da poco.

PRESIDENTE. Si ricorre spesso all'idea di sostituire al controllo preventivo formale di legittimità il controllo successivo in queste riflessioni sulla crisi e sulla necessità di semplificazione dell'amministrazione pubblica al fine di rimettere in moto lo sviluppo economico, sollecitare e agevolare le imprese, rendere la vita più semplice ai cittadini, promuovendo così la volontà di impegno e di ripresa.

Il nostro Paese si è appassionato per decenni a tale questione, come per la questione della Corte dei conti, che doveva passare dal controllo di legittimità a quello di gestione.

I tentativi fatti e gli esiti non particolarmente brillanti conseguiti hanno svelato che il passaggio dal controllo preventivo a quello successivo non può essere affrontato come misura straordinaria per un lasso di tempo necessario a rilanciare la voglia di ripresa nel Paese.

Un controllo successivo richiede una professionalità dei controllori che è tutta un'altra cosa rispetto al controllo preventivo. Se noi, approfittando della crisi, fossimo in grado (ovviamente con un dibattito approfondito) di decidere che in questo Paese quello che vale è il controllo successivo (ma per essere efficace, anche ai fini del controllo della legalità, occorre naturalmente che sia svolto da personale formato, attrezzato e capace di farlo), non sarà più il caso di evocare questa rivoluzione, ma riflettere sul fatto che la stessa pubblica amministrazione, gli organi ed i soggetti di controllo devono essere formati rispetto a questa nuova prospettiva peraltro esistente in altri Paesi, con risultati più che dignitosi.

Questo non significa che il cittadino sia libero di fare tutto ciò che non è vietato dalla legge, perché questo implica che il cittadino conosca tutto quello che è vietato dalla legge. Quindi l'onere a carico del cittadino è sempre lo stesso: deve sapere tutto quello che è vietato per poter fare liberamente ciò che non è vietato. Ciò da una parte è tautologico e, dall'altra, è anche molto impegnativo. Ma se decidessimo davvero di comin-

ciare a ragionare sul cambio di modello, sarà necessario che tutto questo corrisponda ad un controllo effettivo.

L'agevolazione deve derivare dal modello, non dal fatto che per un periodo non si effettua il controllo preventivo o lo si effettua fino ad un certo punto. Questo potrebbe essere un campo di lavoro molto interessante e stimolante e, per un Ministro che mi pare si stia appassionando alla materia, potrebbe essere anche un bel cimento.

Le do la parola, signor Ministro, per le sue conclusioni in replica agli interventi svolti.

D'ALIA, *ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione*. Vorrei anzitutto ringraziare i colleghi. Il Dipartimento è a disposizione per fornire alla Commissione altre richieste di chiarimenti di natura specifica o di dati nei tempi che riterrete più opportuni. Detto questo, seguirei l'ordine degli interventi, sperando di riuscire a rispondere in maniera dettagliata a tutte le domande.

Nella mia relazione ho fatto un'analisi dello stato dell'arte delle cose che sono sul tappeto e che siamo chiamati ad affrontare. Siamo obbligati a dare attuazione alla normativa che sta entrando in vigore sull'anticorruzione, che prevede una serie di adempimenti e che, ad esempio, implementa il sistema giuridico relativo alla trasparenza. Essa introduce nuove regole, molto più stringenti, sull'aspetto riguardante l'incandidabilità e l'inconferibilità di incarichi nelle pubbliche amministrazioni, sia per chi è titolare di responsabilità politica, sia per chi è titolare di una funzione di natura dirigenziale di alto livello. È entrato in vigore qualche giorno fa il nuovo codice di comportamento per i dipendenti, che costituisce un sistema di regole molto più severe, che misurano la deontologia ed i rapporti tra il pubblico dipendente e i cittadini. Sono tutte norme che hanno bisogno di trovare una loro concreta attuazione sia per quanto riguarda la parte del lavoro pubblico, sia le semplificazioni e tutto il resto.

Al di là delle intenzioni non posso fare diversamente da quanto annunciato. Mi è sembrato pertanto giusto, nel primo incontro con la Commissione di cui ho fatto parte per tanti anni, dire quali sono tutte le iniziative che abbiamo davanti e quello che secondo me possiamo fare per avanzare di qualche passo.

Vorrei rassicurare il senatore Bruno sul fatto che la nostra competenza in materia di giustizia è circoscritta solo alla gestione di alcuni programmi di innovazione tecnologica applicati al processo civile *on line* e all'organizzazione dei 183 uffici giudiziari che hanno aderito al progetto del Fondo sociale europeo che si occupa di individuare le pratiche migliori per definire dei parametri e degli *standard* cui gli altri uffici giudiziari dovrebbero uniformarsi. Si tratta di un progetto che stiamo portando avanti insieme all'amministrazione della giustizia e che riguarda appunto il processo civile telematico.

Per quanto riguarda le altre questioni da lei poste, senatore Bruno, la direttiva cui faceva riferimento riguarda l'autorità sui contratti, che non dipende dal nostro controllo e sulla quale non abbiamo alcuna compe-

tenza; essa peraltro ha un'autonomia normativa di secondo grado che le conferisce questa libertà. Cercheremo comunque di intervenire per segnalare la questione. A ciò è collegata anche la vicenda dei «contratti segretati»; è evidente che questi non debbano essere oggetto di pubblicazione, perché sono sottoposti ad un regime speciale non derogato da una norma generale, almeno fino a quando le preleggi funzioneranno.

Il senatore Pagliari ha posto una serie di questioni che riguardano in particolar modo la vicenda del potere sostitutivo. È noto che nella legge sul procedimento, così com'è stata riformata, l'esercizio del potere sostitutivo è stato disciplinato compiutamente.

Il problema è cosa succede nel caso in cui non viene esercitato: i mezzi di tutela a disposizione del cittadino sono circoscritti all'accertamento del danno da inadempimento, che ha tempi e modalità che a volte non sono conciliabili con una tutela immediata e che non consentono di evitare quegli arresti procedimentali che poi il sistema delle imprese e dei cittadini paga in termini di investimenti. Su questo stiamo lavorando nell'ambito del pacchetto semplificazione.

Anche sul tema della pianificazione territoriale sono d'accordo con lei, senatore Pagliari. In questo settore stiamo lavorando per introdurre alcune norme di semplificazione che riguardano il permesso di costruire ed alcune attività edilizie sottoposte ad una valutazione particolarmente attenta dal punto di vista paesistico ed ambientale.

Tali norme, pur mantenendo inalterato l'interesse alla tutela del paesaggio e dei beni, costringeranno le amministrazioni a dare una risposta in tempi certi, positiva o negativa.

Evidentemente il tema della pianificazione territoriale è particolarmente complesso, perché ci sono più fonti e più strumenti di pianificazione territoriale che a volte si sovrappongono; a volte non è neanche chiaro il rapporto tra loro.

Talvolta, hanno bisogno di tempi inconciliabili con l'efficienza. È chiaro che tutto questo determina anche un'incertezza del quadro regolatorio di riferimento, che incide anche sulle attività che i singoli svolgono quando chiedono un'autorizzazione o quando utilizzano i meccanismi del silenzio-assenso e così via.

Questo è un tema che stiamo affrontando, ma per la natura del nostro Dipartimento, i Ministeri di settore a volte pensano che la semplificazione sia qualcosa di eversivo. Nella realtà, essa serve semplicemente ad individuare tutte quelle procedure e quei passaggi oggettivamente inutili, che rendono opaco il procedimento amministrativo e che alimentano la corruzione e l'inefficienza, e che stanno assieme perché c'è corruzione dove c'è inefficienza.

Sulle semplificazioni e sulle altre questioni sollevate dal senatore Della Vedova, stiamo lavorando ad un pacchetto che ci auguriamo il Consiglio dei Ministri esamini ed approvi nella prossima seduta, prevista per il fine settimana. Stiamo lavorando ad un pacchetto di norme che avrà due veicoli di discussione: un decreto-legge e un disegno di legge ordinario.

Possiamo introdurre nell'ambito del decreto-legge solo quelle norme di cui si giustifichi l'urgenza e la necessità. Da questo punto di vista, stiamo selezionando misure che possano incidere positivamente sul sistema delle imprese, eliminando una serie di oneri burocratici quantificati e che quindi possono essere equiparati, sotto il profilo dell'utilità economico-finanziaria, ad una manovra economica, perché sono cifre che le imprese risparmiano e che possono mettere a disposizione del circuito economico e sociale.

Ci sono resistenze nella pubblica amministrazione ed un problema di competenze, legato al nostro sistema costituzionale. Abbiamo competenza, com'è noto a questa Commissione, su tutto ciò che riguarda l'attività statale, ma non sull'attività amministrativa delle Regioni e del sistema delle autonomie.

In questo ambito, qualsiasi provvedimento riusciamo a fare deve essere oggetto di una concertazione, di un confronto, di un dialogo e di un tentativo di persuasione nei confronti del sistema delle Regioni e degli Enti locali.

Questo è un limite perché le norme di semplificazione intervengono su procedure amministrative che dovrebbero essere uniformi su tutto il territorio nazionale, soprattutto per quanto riguarda le imprese. Se, infatti, un'impresa vuole investire in una Regione e per ciò deve dotarsi di 100 avvocati e di 20 operai, cambia la sua natura e il suo modo di essere.

La legislazione regionale integra in maniera sostanziale tutte le attività e i procedimenti amministrativi che prevalentemente si fanno lì perché tutte le funzioni amministrative che le Regioni esercitano lo fanno sia con riferimento alle materie su cui hanno una competenze legislativa esclusiva (che con la riforma dell'articolo 117 sono aumentate) sia con riferimento a quelle materie che sono oggetto di legislazione concorrente.

Siccome l'ambito della legislazione concorrente, così come disciplinato dalla Costituzione, è eccessivamente ampio, altrettanto ampia è la sfera amministrativa di cui sono titolari le Regioni. Questo comporta un problema per le attività connesse al mio Ministero e agli altri.

È chiaro che noi dobbiamo fare una riflessione anche su questo. C'è una sede in cui poterla fare. Mi riferisco alla discussione che farete nelle prossime settimane e che avete già incardinato sulla riforma costituzionale. Al di là della discussione sulle competenze dello Stato e delle Regioni – su cui ci siamo appassionati e divisi – basterebbe introdurre una norma di integrazione dell'articolo 97 della Costituzione, che preveda che lo Stato individui i livelli essenziali di efficienza delle amministrazioni cui le Regioni devono attenersi e che l'autonomia delle Regioni si sviluppa se incrementa quei livelli di efficienza e non se li riduce.

Questa potrebbe essere una previsione che, pur nel rispetto delle autonomie regionali, consente allo Stato di governare quei processi di modernizzazione che altrimenti restano appesi alla discrezionalità e alla volontà di singoli territori. Se non partiamo da questo assunto, ingeneriamo aspettative e sopravvalutiamo l'attività che ciascuno di noi è nella condizione di poter fare.

Il senatore Campanella ha posto la questione della continuità e su questo vorrei fare una precisazione. Di riforme nella pubblica amministrazione ne sono state fatte tante da Governi di ogni colore politico. Il problema è la loro attuazione.

Non credo che oggi dobbiamo intervenire in termini d'accanimento terapeutico su nuove riforme che hanno orizzonti temporali lunghi. Dobbiamo fare una ricognizione di ciò che di buono c'è – e c'è tanto – nel nostro sistema che riguarda la pubblica amministrazione, verificare ciò che è stato attuato e ciò che non lo è stato.

Dalla prima ricognizione seppur sommaria di queste settimane siamo arrivati alla conclusione che c'è tanto da attuare e ci sono anche tante iniziative che riguardano il rapporto di lavoro pubblico, che possono essere oggetto di un intervento in termini di efficienza senza disturbare il Parlamento, ma semplicemente applicando disposizioni mai attuate finora. Il principio di continuità riguarda questo.

Non ho titolo, anche per la natura politica di questo Governo, per fare una valutazione politica di quella disposizione, né mi avventuro in una discussione parlamentare su una riforma perché credo sia più utile fare questo lavoro e farlo insieme al Parlamento. Se ci saranno delle iniziative su cui dobbiamo intervenire normativamente, lo faremo. Io comunque seguirei un processo inverso e, quindi, quando parlo di continuità mi riferisco a questo tipo d'impostazione. La nostra collaborazione con *Transparency* è stata molto produttiva finora, perché misurano in maniera indipendente, soprattutto in materia di anticorruzione, una serie di parametri relativi alla corruzione percepita, diversa da quella combattuta.

Se dovessimo fare l'analisi del fenomeno corruttivo con riferimento ai dati dei procedimenti giudiziari o delle indagini di polizia giudiziaria, dovremmo dire che è un fenomeno che non esiste o che esiste in misura minore. Ci sono indici e elementi che vengono esaminati e che danno l'esatta dimensione del fenomeno che, come noto, non è modesta.

Per quanto riguarda la questione del blocco dei contratti, posta dal senatore Campanella, dalla senatrice Lo Moro e dal senatore Crimi, abbiamo ereditato questi due provvedimenti: il primo riguarda il blocco dei rinnovi contrattuali anche per il 2014 e l'altro concerne il sistema di armonizzazione previdenziale dei dipendenti pubblici, compresi quelli del comparto sicurezza e difesa.

Su questo secondo provvedimento devo dire con assoluta franchezza che non è stato gestito dal Dipartimento della funzione pubblica, ma dal Ministero del *welfare*. Se dovessi dare la mia opinione, con il dovuto rispetto, non comprendo la ragione per la quale sia stata inglobata in un unico provvedimento una materia con una sua specificità, che dovrebbe essere trattata insieme alla discussione che dovremo necessariamente fare in attuazione della legge sulla specificità del comparto sicurezza e difesa, che riguarda il trattamento economico, la disciplina, lo stato giuridico e anche il sistema previdenziale, ivi compreso quello integrativo, complementare a questa materia.

Questa decisione viene rimessa al Parlamento: proseguire l'esame includendo il sistema previdenziale del lavoro privato disciplinato nel provvedimento o separare le due materie. Non posso entrare nel merito di quel provvedimento, perché non lo abbiamo gestito, ma per me è opportuno che la materia che riguarda il comparto sicurezza e difesa venga trattata insieme a tutte le altre questioni molto complesse e difficili che riguardano questo settore.

Sulla questione del blocco dei contratti vorrei fare alcune considerazioni. Questa disciplina ovviamente crea tanti problemi. Condivido molte delle considerazioni che su questo tema sono state dette dai colleghi intervenuti innanzitutto perché ci sono settori come la scuola o il comparto sicurezza e difesa che hanno una disciplina contrattuale, diversa da altri settori del pubblico impiego ed agganciata alla progressione economica: questa guida il riconoscimento della posizione giuridica. Pertanto, questi settori, in conseguenza del blocco indifferenziato, subiscono una doppia penalizzazione rispetto ad altri.

È quindi chiaro che su questo tema una riflessione deve essere fatta sapendo che, poiché il rinnovo contrattuale costa in tre anni circa sette miliardi di euro, si tratta di risorse che ad oggi non sono nella nostra disponibilità. Non è che l'esame del decreto del Presidente della Repubblica sia la sede in cui si esaurisce la discussione su questo argomento; anzi, questo non è marginale, ma non determinante della discussione, dato che di risorse occorre discutere nell'ambito della legge di stabilità.

Abbiamo l'esigenza di prorogare la misura di salvaguardia economica; anche se non lo facessimo, non avremmo ad oggi le disponibilità finanziarie necessarie, considerate le priorità nell'azione del Governo, tra cui la necessità di reperire fondi per finanziare il settore del lavoro privato, offrendo tutele a chi ha perso il lavoro e altre esigenze legate alla politica dei redditi del ceto medio delle famiglie italiane, collegate anche alla eventuale detassazione sulla prima casa e quant'altro.

È un tema su cui occorre sviluppare una discussione anche per un'altra ragione: dal momento che questo blocco ormai ce lo portiamo dietro da circa cinque anni, si sono sostanzialmente interrotte le relazioni sindacali nel settore del pubblico impiego, che purtroppo sono state esclusivamente ancorate alla questione del trattamento economico.

Il blocco del trattamento economico e quindi delle progressioni economiche ha perciò determinato anche il blocco non formale ma sostanziale della discussione con il sindacato su questa materia e su altre materie molto importanti. Ad esempio, potremmo attivare un tavolo di contrattazione generale che riguardi la parte giuridica e contemporaneamente, utilizzando norme già in vigore, potremmo sviluppare la contrattazione di secondo livello, finanziandola mediante risorse individuate attraverso la cosiddetta *spending review* e prevedendo anche incentivazioni nei confronti del personale più meritevole. Sicuramente questo non è il massimo e certamente su questo tema vi sono organizzazioni sindacali che la pensano in modo opposto; però piuttosto che non fare nulla è preferibile attivare un dialogo per capire cosa possiamo fare per motivare il personale pubblico,

una risorsa importante, il motore dello sviluppo: senza il settore pubblico le politiche che il Governo e il Parlamento attuano non produrrebbero risultati. Questo ci consentirebbe di distinguere, nell'ambito del settore pubblico, tra chi lavora e va incentivato e chi non lavora.

Se non introduciamo meccanismi di valutazione delle *performance* legati ad una premialità di natura economica, non otterremo alcun risultato.

Sarebbe estremamente importante se il Parlamento ci segnalasse l'opportunità e la necessità di riaprire il dialogo con le organizzazioni sindacali, quanto meno per la parte normativa e giuridica dei contratti. Questo ci metterebbe anche nella condizione di sbloccare tante questioni ferme all'ARAN, collegate alla valorizzazione del settore del lavoro pubblico.

Sulla questione dei parametri di virtuosità degli Enti locali, condivido l'osservazione della senatrice De Monte: questa non può essere una valutazione legata solo ad un'operazione matematica. È chiaro che l'indice di virtuosità va parametrato anche ad altri elementi, al livello e alla qualità dei servizi svolti sul territorio e alle dimensioni del territorio.

È chiaro che ci muoviamo in attuazione di norme di legge introdotte dal Parlamento, ma in questo quadro ci confronteremo su questo per trovare criteri flessibili e ritagliati sulle esigenze del territorio.

Pensiamo di aprire una consultazione *on line* per avviare una discussione (complementare a quella che si fa nella sede propria, cioè quella parlamentare) su tutte le norme di semplificazione che sottoporremo all'esame del Parlamento.

A chiusura di questa consultazione, i cui dati una volta elaborati saranno trasmessi alla Commissione, vorremmo lanciare un'altra consultazione riservata al settore produttivo, sulle 100 procedure più complicate da semplificare.

Nell'attività che il Dipartimento ha svolto, abbiamo constatato infatti che a volte cittadini e imprese, su singoli procedimenti che per la complessità della pubblica amministrazione sfuggono alla nostra attenzione, fanno segnalazioni che consentono di effettuare interventi correttivi di grande utilità.

Tenere aperto questo canale di dialogo, di ascolto e di comunicazione credo sia utile e rappresenti una risorsa per tutti, per il Governo e per il Parlamento.

Prepareremo un'agenda di semplificazione per rafforzare il tavolo istituzionale tra Stato, Regioni e autonomie. Non ci si può limitare infatti a semplificare le norme, ma occorre monitorare l'attuazione di queste disposizioni e il reale impatto che hanno sui cittadini e sulle imprese e capire se sono realmente utili. Allora bisogna portare avanti questa attività in modo continuativo, in costante raccordo con il Parlamento.

Il codice dell'amministrazione digitale e il sistema degli *open data* sono previsti dal decreto legislativo n. 33 del 2013, recante la nuova normativa sulla trasparenza. In sostanza, tutti i dati e le informazioni che le pubbliche amministrazioni sono tenute a dare in materia di trasparenza devono essere *open data*. Il Dipartimento della funzione pubblica ha uno

strumento utile, che però deve essere implementato e migliorato nella sua efficacia, denominato «bussola della trasparenza», che monitora tutti i siti istituzionali per verificare se sono in linea con la normativa in tema di trasparenza.

Tuttavia, il controllo che questo strumento esegue è solo formale ed attiene esclusivamente alla verifica degli adempimenti previsti dalla legge e ancora non comprende una valutazione di merito delle scelte fatte. La nostra intenzione è chiaramente investire su questo aspetto e implementare tale settore.

È uno strumento indispensabile di grande utilità: in diverse realtà territoriali è stato usato anche come un mezzo di accesso civico, che ha prodotto risultati positivi perché i cittadini – avendo la possibilità di scaricare questi dati dal nostro sito e di verificarli nel singolo Comune – sono intervenuti singolarmente, come associazioni o anche come movimenti politici sul sindaco e sull'amministrazione, per ottenere la correzione di violazioni palesi in materia di trasparenza o efficienza della pubblica amministrazione.

È quindi uno strumento che, se implementato, ci porterà a fornire questo servizio che ritengo sia più utile di tante norme che possiamo fare per i cittadini.

Per quanto riguarda la questione dei controlli, posta dal collega Mauro e dalla presidente Finocchiaro, dobbiamo fare un po' di chiarezza, perché la petizione di principio è sempre utile ma poi dobbiamo vederne la pratica attuazione.

Ci sono una serie di procedimenti per cui è previsto un controllo *ex post*; basti pensare alla materia edilizia, con la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e altre. In sostanza il meccanismo dei controlli *ex post* c'è già nel nostro ordinamento e per le norme di principio. Nel «Semplifica Italia» abbiamo inserito una norma che il ministro Tremonti aveva proposto nel 2009 in una delle manovre economiche; tale norma prevedeva che tutto ciò che non è vietato non ha bisogno di essere autorizzato.

Dobbiamo calare questa norma di principio, che tutti condividiamo, nella quotidianità. E se io devo realizzare una casa in una zona di vincolo ambientale forte per cui ci sono una serie di prescrizioni, c'è una valutazione dell'interesse pubblico che prevale su quella del privato cittadino.

È evidente che queste procedure non si possono concludere con una comunicazione di inizio attività e con un controllo *ex post* perché quest'ultimo, se dovesse valutare ad esempio la difformità di quell'intervento rispetto allo schema legale, interverrebbe quando ormai il danno è difficile da riparare.

È necessario fare un'altra cosa che vogliamo proporre e che proporremo in sede di pacchetto di semplificazione: mi riferisco all'obbligo del decisore pubblico di concludere quel procedimento con un provvedimento espresso e motivato e la possibilità di sanzionare quel decisore pubblico che non rispetti i termini del procedimento per dare una risposta al cittadino.

Dietro il silenzio-inadempimento infatti il più delle volte si nasconde un sistema di deresponsabilizzazione del pubblico amministratore non più accettabile, proprio perché gli interessi in gioco da tutelare sono ormai più complessi, vista anche l'emergenza economica.

Le norme che enunciano i princìpi ci sono; dobbiamo cercare di trasferirle nella pratica attuazione. È evidente una resistenza da parte delle amministrazioni; lo percepiamo e lo tocchiamo con mano. È necessario far cambiare la mentalità di alcuni dirigenti, poco importa se statali, regionali o comunali, che immaginano la loro funzione e il loro ruolo come l'esercizio di un potere e non di un servizio e quindi pensano di essere titolari, nella loro persona fisica, dell'interesse pubblico che il loro ufficio dovrebbe tutelare. Questa immedesimazione non può più funzionare, perché è la causa principale delle difficoltà che incontriamo, anche nel proporre ai singoli Ministeri misure di semplificazione.

È qui presente il collega Calderoli che su questo punto potrebbe scrivere una pubblicazione. In questi giorni stiamo toccando con mano che è più semplice aprire una discussione e approvare un provvedimento in Parlamento che portare, in tempi rapidi e secondo alcune valutazioni, un provvedimento in Consiglio dei Ministri nel giro di una settimana.

Tutto questo non può più funzionare e io credo che, nella collaborazione e nel rapporto tra Governo e Parlamento, alcuni passi in avanti si possono e si debbono fare. Nelle prossime settimane pubblicheremo, secondo il sistema *open data*, tutte le consulenze di tutte le amministrazioni pubbliche dell'anno 2011 e, entro questa estate, anche quelle del 2012, in formato *open data*, perché è giusto che anche su questo ci sia un controllo da parte dei cittadini. Lo faremo poi, implementando il servizio, anche con tutte le altre documentazioni. Se ci sono altre questioni resto a disposizione della Commissione.

PRESIDENTE. La ringrazio, ministro D'Alia.

Dichiaro conclusa la procedura informativa in titolo.

I lavori terminano alle ore 14,15.

€ 2,00