



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 7

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

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO PER LE RIFORME E LE INNOVAZIONI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
NICOLAIS SUI RELATIVI INDIRIZZI PROGRAMMATICI

(Le comunicazioni del Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione sono state svolte anche nella seduta del 4 luglio 2006)

20^a seduta: mercoledì 19 luglio 2006

Presidenza del presidente BIANCO

I N D I C E**Seguito delle comunicazioni del ministro per le riforme e le innovazioni
nella pubblica amministrazione Nicolais sui relativi indirizzi programmatici**

PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 10
NICOLAIS, ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione	3, 7, 9
PASTORE (FI)	4
* QUAGLIARIELLO (FI)	5, 7, 9
VILLONE (Ulivo)	3, 6, 9

N.B.: Gli interventi contrassegnati con l'asterisco sono stati rivisti dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia: DC-Ind-MA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democratici cristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

Interviene il ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione Nicolais.

I lavori hanno inizio alle ore 14,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito delle comunicazioni del ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione Nicolais sui relativi indirizzi programmatici

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito delle comunicazioni del ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione Nicolais sui relativi indirizzi programmatici, sospese nella seduta del 4 luglio 2006.

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 fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

NICOLAIS, *ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione*. Signor Presidente, onorevoli senatori, come richiestomi dai senatori Storace e Saporito ho preparato due risposte scritte alle domande che mi hanno rivolto.

Rispondendo innanzi tutto al senatore Storace, desidero far presente che è intenzione del Dipartimento della funzione pubblica promuovere una riforma di quelle parti del decreto legislativo n. 165 del 2001, che regola il lavoro pubblico, che hanno creato problemi applicativi e che richiedono, comunque, un intervento di manutenzione.

Fra le materie e gli istituti da riformare vi sono sicuramente i procedimenti di contrattazione collettiva, al fine di conferire semplificazione ed accelerazione. A questo scopo si è già costituito presso il Dipartimento della funzione pubblica un gruppo di lavoro, in sede tecnica, composto da studiosi della materia, che elaborerà una serie di proposte che saranno successivamente valutate in sede politica.

VILLONE (*Ulivo*). Signor Presidente, intervengo non per rivolgere delle domande ma per fare un commento in merito alle comunicazioni del Ministro che sono assolutamente condivisibili, e ritengo da tutti condivise, sia per l'obiettivo che si pongono che per il loro contenuto. Desidero, quindi, esprimere al Ministro una mia personale sensazione.

Occupandomi a vario titolo, in un modo o nell'altro, di pubblica amministrazione da tanto tempo, onorevole Ministro, penso che sia ormai necessario fissare una scaletta di priorità. Lei giustamente ha rappresentato un ampio panorama di iniziative, di progetti, di questioni in corso, ma credo che questo Paese abbia la necessità di darsi degli obiettivi definiti, magari non tanti, forse uno soltanto, sull'ampio tema dell'*information technology* per riuscire poi a seguirlo con completezza ed in modo consapevole e coordinato. La mia sensazione, infatti, è che si stia considerando il tema in maniera disordinata ed inefficace e che non si stia prestando sufficiente attenzione. Vorrei sapere se anche lei, signor Ministro, condivide questa mia valutazione.

Dunque, è necessario definire delle priorità di valutazione dell'investimento che il nostro Paese oggi può concretamente realizzare al riguardo, magari focalizzando l'attenzione su quei temi specifici che sono già emersi in maniera netta. Apprezzo molto, per esempio, il fatto che lei abbia accennato alla inutile complessità dei costi. È una questione sulla quale dobbiamo intenderci: l'inutile complessità consiste nell'ingenerare una complessità che è inutile ai fini dell'interesse generale e dell'obiettivo di un Paese ben amministrato, ma non è quasi mai inutile considerando che esprime la domanda di una clientela, piuttosto che di una corporazione, di un modo di amministrare sbagliato e di un ceto politico-amministrativo che fonda la sua ragion d'essere su quella complessità.

Non basta allora dichiarare l'esistenza del problema; è necessaria una certa lucidità e forse persino del coraggio. Il pacchetto Bersani, ad esempio, ha iniziato ad affrontare alcune questioni; questo però dovrebbe diventare un vero e proprio obiettivo dell'azione di governo. Bisogna comprendere che non si tratta soltanto di un problema di regole: il problema consiste nel mettere in sesto un modello complessivo e nel riassetare un sistema che, a mio parere, negli ultimi anni è andato in parte fuori asse.

Abbiamo creato complessità e l'abbiamo fatto per fini che non hanno niente a che fare con il buon governo. Mi chiedo, dunque, se tutti noi abbiamo la consapevolezza di ciò e degli interventi che è necessario realizzare per risolvere la situazione. Non sto dando la colpa al centro-destra; è una colpa complessiva di sistema: noi, in questo Paese, non stiamo esprimendo complessivamente un buon governo dell'insieme. Allora, onorevole Ministro, abbiamo la capacità di mettere a punto un progetto di buon governo?

PASTORE (FI). Signor Presidente, mi dispiace di non aver potuto seguire con la dovuta assiduità la relazione del Ministro ed il relativo dibattito, ma ho provveduto ad aggiornarmi attraverso il resoconto stenografico.

Quindi, approfitto di questa occasione per intervenire anche perché, scorrendo il DPEF, ho notato che vi è una parte dedicata alla questione della qualità, efficienza e modernizzazione delle pubbliche amministrazioni che mi sembra in linea, almeno a parole, con la strada avviata da tempo, poi ripresa e sviluppata ma che nella pratica tarda a realizzarsi. A tale proposito condivido le ultime affermazioni del senatore Villone.

Vorrei fare una breve premessa, onorevole Ministro. Ho potuto verificare – per la verità, non solo io in questa Commissione – che spesso nelle audizioni di Ministri che si occupano di materie non dico sovrapponibili, ma comunque confinanti, vi sono atteggiamenti non perfettamente coerenti. Accanto, cioè, ad una disponibilità maggioritaria riguardo soprattutto alla trattazione di temi concernenti l'assetto dello Stato, i rapporti con le autonomie e così via, e ad un dialogo con l'opposizione si registra qualche accento di discontinuità (ora va di moda questo termine) e, purché si sia discontinui, si fa cosa buona e giusta per il centro-sinistra, secondo alcuni interpreti di tale discontinuità. Invece, su questo punto nel DPEF vi è una piena continuità tanto che è richiamata anche la norma taglia-leggi che, al di là delle soluzioni normative adottate, ha formato oggetto dell'ultima legge di semplificazione insieme ad altri istituti particolarmente rilevanti che attendono di essere attuati.

Capisco le difficoltà legate alla ridefinizione dei Ministeri e che le loro competenze si debbono sedimentare – spero senza l'aiuto di ulteriori interventi legislativi per definirne i confini – ma chiedo a lei, onorevole Ministro, che ha una responsabilità di Governo che da sempre, tradizionalmente si è occupata di questa materia, a che punto sono nell'*iter* politico-amministrativo i processi di semplificazione e di riordino (compreso il taglia-leggi) che risalgono a parecchi anni fa (l'ultimo al 2005, alla legge di semplificazione) ed i regolamenti attuativi del silenzio-assenso, previsti dalla legislazione del 2005. Quali sono le prospettive? In quale direzione si va e con quali strumenti? Faccio presente che nell'ultimo decreto-legge riguardante il cosiddetto spaccettamento dei Ministeri è contenuta una norma che ha dirottato una parte dei consulenti destinati al procedimento di semplificazione alla Presidenza del Consiglio.

Vorrei sapere da lei qual è il programma del Ministero su questo punto molto rilevante, fermo restando che indubbiamente, oltre che con le norme, occorre operare anche sul piano della complessità della burocrazia unitariamente intesa come forza positiva, da un lato, ma anche come freno per il processo di semplificazione in generale.

* QUAGLIARIELLO (*FI*). Onorevole Ministro, le pongo alcune domande partendo da una premessa e dall'esposizione di un fatto.

La premessa è che dalla relazione che ci ha consegnato traspare come il pubblico impiego rappresenti la voce di spesa di gran lunga più pesante a carico del bilancio pubblico. Di conseguenza, il controllo ed il rigore dei conti pubblici, inevitabilmente, risentono della virtuosità o meno delle politiche nel settore del lavoro pubblico.

Sempre in premessa aggiungo che gli accordi del luglio del 1993, come lei sa, hanno introdotto la cosiddetta privatizzazione del pubblico impiego sottraendo al regime pubblicistico la maggior parte dei dipendenti pubblici. Ma vengo al fatto.

Ho letto l'ultimo rapporto trimestrale redatto dall'ARAN, nella versione riportata da «Il Sole 24 ore», e non ho dubbi che sia quella che il Governo ha trasmesso alle competenti Commissioni. Da questo rapporto

emerge che nel periodo dicembre 2000 – marzo 2006 il settore privato ha registrato un incremento delle retribuzioni contrattuali pari al 15,9 per cento, mentre nella pubblica amministrazione si è realizzato, nello stesso periodo, un incremento retributivo pari al 15,3 per cento, sostanzialmente in linea con il settore privato. Inoltre, i rinnovi contrattuali negoziati in sede ARAN hanno evidenziato un'ulteriore virtuosità, perché in questo caso l'incremento delle retribuzioni è stato del 14,2 per cento.

Se leggiamo, però, attentamente quel rapporto, si comprende come il rigore della contrattazione collettiva nazionale sia stato polverizzato e demolito nella fase della contrattazione integrativa, che avviene in sede decentrata (le singole amministrazioni, in altri termini, attivano autonomi livelli di contrattazione con le parti sindacali). Analizzando l'andamento delle retribuzioni di fatto, appare evidente una loro ingiusta distribuzione tra il settore privato e quello pubblico. Infatti, nel periodo 2000-2005 il settore privato registra aumenti pari al 15,1 per cento, mentre nella pubblica amministrazione si realizzano aumenti medi del 21,9 per cento, con incrementi che vanno oltre il 23 per cento negli enti locali.

Qual è la morale di tutto ciò? Quando la contrattazione avviene in sede nazionale, attraverso il meccanismo ARAN, la virtuosità dei comportamenti è evidente. Laddove, invece, si realizza una pressione diretta del sindacato sulla singola amministrazione, la contrattazione è letteralmente fallimentare.

Questo segnale diventa ancora più preoccupante se teniamo conto della mancata certificazione da parte della Corte dei conti di ben nove contratti nell'ultima tornata di rinnovo 2002-2005. Si tratta essenzialmente di contratti di compartimenti non statali (Regioni, enti locali, parastato, sanità, eccetera).

A questo punto, sulla base delle premesse e del fatto esposto, le pongo alcune questioni. Sul versante della contrattazione integrativa, che appare essere il vero punto di cedimento del meccanismo negoziale, il Governo intende perseguire iniziative? Di quali si tratta?

Vi sono ulteriori strumenti di controllo che il Governo è disposto a implementare, considerato soprattutto che finora gli strumenti di controllo sono sempre stati messi in atto *ex post* e non in fase preventiva?

Infine le rivolgo un'ultima domanda che, se vuole, è più adatta per il sindacato ispettivo che non per un'audizione. Vi è qualcosa di vero nelle voci che segnalano una pressione sindacale affinché il ruolo che il sindacato svolge all'interno dell'agenzia ARAN sia restaurato e, quindi, si possa configurare una situazione nella quale la pressione, che abbiamo visto avere esiti non virtuosi, possa sconfinare dal livello periferico a quello centrale?

VILLONE (*Ulivo*). Signor Presidente, l'intervento del collega Quagliariello mi suggerisce un'ulteriore riflessione su questo tema. A mio avviso è uno sbaglio ragionare come se il costo determinante fosse quello dei contratti e delle retribuzioni. Dobbiamo abbandonare questa prospettiva, signor Ministro, se vogliamo occuparci della competitività del Paese. Ragioniamo

giustamente sulle retribuzioni, ma – attenzione – il punto di fuga non è in quel campo. Oggi il problema, infatti, assume tutt'altre vesti.

Se un'amministrazione pubblica si inventa un nucleo di valutazione non necessario (perché di quel tipo di valutazione potrebbe ben occuparsi un proprio dirigente) lo fa per sistemare un po' di amici: conseguentemente si spende una cifra non indifferente, si aumentano indirettamente i costi per famiglie ed imprese, si rallentano i processi decisionali. Questo è il costo di sistema. Ad esempio, se si realizza una società mista, che duplica le funzioni dell'amministrazione, si aumentano i costi perché vi si inseriscono consiglieri di amministrazione, presidenti ed altre figure simili; in sostanza si complica il modello organizzativo e funzionale e si rallentano i processi decisionali. È in questi termini che va posto il tema della complessità sovrabbondante: è sempre inutile, ma mai irrazionale, in quanto vi è sempre un fine.

Se vogliamo predisporre un serio progetto di modernizzazione, possiamo anche affrontare la questione relativa alle retribuzioni, ma oggi vi è molto altro da mettere in discussione e da rivedere. Questo è il senso della domanda che pongo al Ministro e che il collega Quagliariello mi ha permesso di mettere a fuoco in maniera più compiuta. Le sue considerazioni sono giuste, ma se ci fermiamo a questo aspetto del problema non possiamo capire da dove proviene il peso sul sistema Paese.

* QUAGLIARIELLO (*FI*). Signor Presidente, vorrei rispondere al collega con una rapida chiosa.

Immaginando il rapporto tra noi e il Ministro come una contrattazione, l'intervento del collega Villone rappresenta la contrattazione integrativa. Rimane, tuttavia, quella principale. Non a caso, infatti, ho portato il paragone con il settore privato.

NICOLAIS, *ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione*. Signor Presidente, rispondo alle domande che sono state poste.

Per quanto riguarda il quesito del senatore Villone, desidero far presente che stiamo preparando un piano operativo (che fa seguito al programma presentato in Commissione), che sarà pronto all'inizio di settembre. Sarà mia cura presentarlo in questa sede con obiettivi misurabili e con un diagramma di Gantt ben definito, che mostri chiaramente quali sono i punti che affronteremo e controlleremo insieme nei prossimi mesi e anni.

Il piano richiede più tempo rispetto al progetto generale, pertanto propongo alla Commissione un'audizione specifica su questo argomento nel mese di settembre.

Ciò risponde decisamente a quanto richiesto dal senatore Villone e solo in parte al senatore Pastore, il quale ha posto dei quesiti sulla semplificazione. Su questo tema abbiamo eliminato una commissione di esperti, molto costosa, che si era riunita poco nel passato. Stiamo, tuttavia, ricostituendo una commissione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di cui farà parte anche il mio Dipartimento, per analizzare nuova-

mente i processi di semplificazione necessari. È necessario mantenerla in-cardinata nella Presidenza del Consiglio, perché la semplificazione è orizzontale per molti Ministeri: riguarda decisamente la pubblica amministrazione, ma riguarda senz'altro la Sanità, il Ministero dell'economia e delle finanze ed anche il Ministero dello sviluppo economico. Ci stiamo muovendo in questa direzione e anche su ciò sarà mia cura essere più preciso quando ci incontreremo a settembre.

Al senatore Quagliariello, che mi ha posto una domanda sulla contrattazione decentrata, devo far presente che, come sicuramente sa, essa non dipende dal Governo centrale. Comunque abbiamo già pensato di prevedere degli strumenti di controllo e di stabilire delle regole indicative ed operative per la contrattazione integrativa.

Condivido anch'io quello che è stato detto. In alcuni e per alcuni comparti si sono create dalle strane condizioni per cui i costi della pubblica amministrazione sono stati decisamente superiori a quelli registrati nel settore privato; ritengo che tale situazione vada monitorata con grande attenzione.

Sulla pressione sindacale le debbo dare la totale assicurazione (l'ARAN dipende direttamente dal mio Dipartimento) che non c'è nessuna pressione sindacale. Stiamo operando con la massima trasparenza e sarà mia cura parlare anche di questo non solo con la maggioranza, ma anche con l'opposizione; d'altra parte l'ARAN è un ente a cui teniamo talmente per il buon esito dei contratti di lavoro che non vogliamo subire nessuna forma di pressione.

Signor Presidente, rispondo adesso alle domande del senatore Saporo, formulate nella seduta precedente. La stipula dei contratti collettivi di lavoro del pubblico impiego, per il quadriennio 2006-2009 e per il primo biennio 2006-2007, costituisce una priorità ed un impegno per il Governo.

Il rinnovo contrattuale, così come esplicitato nel Documento di programmazione economico-finanziaria per il periodo 2007-2011, avverrà tenendo presente – in linea con quanto previsto dall'accordo del 23 luglio 1993 – il tasso programmato di inflazione, che per l'anno 2007 è stato cifrato al 2 per cento. Gli incrementi saranno collegati a forme di riconoscimento del merito ed a meccanismi premianti collegati a strumenti di valutazione e di controllo.

Naturalmente l'impegno per la stipula dei contratti collettivi riguarda sia il settore della contrattazione che si svolge in sede ARAN, sia il comparto «Sicurezza» (personale pubblicistico cui non si applica il decreto legislativo n. 165 del 2001).

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Nicolais per la disponibilità e per le risposte che ha fornito alla Commissione. Avremo modo nella seconda metà di settembre di ascoltarlo di nuovo sul programma operativo che sta predisponendo, come il Ministro stesso ci ha anticipato.

* QUAGLIARIELLO (FI). Signor Presidente, approfitto della gentilezza e della cortesia del Ministro e anche della mancanza di altri interventi, non sottraendo quindi tempo ai colleghi, per portare a conoscenza del Ministro – ma probabilmente è già informato – di una situazione che ha suscitato nelle file dell'opposizione una certa inquietudine ed in relazione alla quale è stato già attivato il sindacato ispettivo.

Come lei sa, qualche giorno fa è stato raggiunto un precontratto tra i sindacati della scuola e l'ARAN nel quale vengono disapplicate alcune parti (in alcuni casi interi articoli di legge, in altri alcuni commi) della riforma Moratti sulla scuola primaria. Tra le altre cose tutto ciò è avvenuto senza un atto d'indirizzo del Governo.

La nostra preoccupazione riguarda due aspetti. Il primo è contenutistico: a quelle parti della riforma che personalizzano l'insegnamento primario, l'opposizione tiene in modo particolare. Il secondo è di natura più generale e riguarda la possibilità che con un contratto pubblico si possano abrogare norme che hanno forza di legge. Una tale circostanza, infatti, comporterebbe una pericolosa innovazione nella gerarchia delle fonti e rappresenterebbe un attacco alla funzione legislativa.

VILLONE (Ulivo). Non ho capito come ciò possa succedere. Mi spieghi.

* QUAGLIARIELLO (FI). Le mostrerò la sequenza contrattuale, perché anch'io non avevo capito. Forse il Ministro ce lo può spiegare. In sostanza, nella sequenza contrattuale è esplicitamente affermata la disapplicazione di commi e di articoli di legge. Il Ministro lo può confermare?

VILLONE (Ulivo). Forse si tratta di norme che hanno scadenze applicative dislocate nel tempo. Non ho capito come si possa in un contratto non applicare delle norme. Non mi è chiaro: che senso ha?

NICOLAIS, *ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione*. L'argomento specifico non lo conosco, però sono pronto, se volete, nei prossimi giorni e prima della pausa estiva, a ritornare in Commissione per rispondere su questo problema.

* QUAGLIARIELLO (FI). Signor Ministro, la ringrazio e le faccio presente di aver presentato un'interpellanza.

NICOLAIS, *ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione*. In ogni caso potremo rivederci per discutere di questo argomento.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Nicolais per la sua disponibilità.
Dichiaro concluse le comunicazioni del Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione.

I lavori terminano alle ore 15,20.

