Senato della Repubblica XVII LEGISLATURA

Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO n. 2

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

11ª seduta: mercoledì 12 giugno 2013

Presidenza del presidente FINOCCHIARO

CG 0020
TIPOGRAFIA DEL SENATO

I N D I C E

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

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 12, 15 e *passim*
BRUNO *(PdL)* 12
* D'ALIA, *ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione* 3
* LO MORO *(PD)* 15
* PAGLIARI *(PD)* 13

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.

I lavori hanno inizio alle ore 15,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

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

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni, ai sensi dell'articolo 46 del Regolamento, del ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione Gianpiero D'Alia sui relativi indirizzi programmatici.

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

Dopo le comunicazioni del Ministro seguiranno gli interventi dei colleghi perché, su questioni di sua competenza, si è già sviluppato nelle scorse sedute un dibattito piuttosto serrato su alcuni temi specifici che riguardano, in particolare, il pubblico impiego e la questione del regime previdenziale dei comparti sicurezza e difesa.

Ringrazio il Ministro per la sua presenza e gli do subito la parola.

D'ALIA, *ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione*. Signor Presidente, onorevoli senatori, a poco più un di mese dalla fiducia ricevuta dall'Esecutivo in Parlamento, mi accingo qui oggi ad illustrarvi le linee programmatiche dell'azione che intendo intraprendere nell'ambito delle responsabilità di Governo affidatemi: il mio intervento odierno avrà in particolare ad oggetto trasparenza ed anticorruzione, lavoro pubblico, semplificazione e innovazione, più due considerazioni che valgono per ciascuno di tali temi e che svolgerò pertanto in via preliminare.

La prima di tali considerazioni è che, nell'operare con e per la pubblica amministrazione, occorre sempre tenere ben presente quale straordinario patrimonio di risorse umane e culturali essa racchiuda e quanto grande sia la responsabilità che su di noi grava per assicurare che esso venga costantemente valorizzato. Penso, ad esempio, al pubblico dipendente ed al suo *status* che, specie con riferimento alla dirigenza, appare davvero maturo per una revisione.

La seconda considerazione preliminare riguarda invece l'ascolto. Chiamati come siamo a fornire risposte ai cittadini e all'impresa, dobbiamo perlomeno ascoltare le loro richieste. Questa è infatti la premessa per rafforzare, rinsaldare e sempre più spesso per ricostituire il rapporto fra pubblico e privato. Si tratta di un imperativo categorico che, nel prosieguo del mio intervento odierno ed ancor più nel quotidiano operare dei mesi a venire, mi impegno a declinare in modo soddisfacente. Intendo fare ciò in costruttivo e costante dialogo con voi, onorevoli senatori. Il metodo del costruttivo e costante dialogo naturalmente si applica anche ad ognuna delle questioni e dei temi di cui ho già parlato o parlerò. Nell'evidenziare e, soprattutto, nell'assegnare rango prioritario a quanto esposto, desidero, del resto, pormi in linea di continuità con i miei predecessori, cui si devono incisive, coerenti ed efficaci soluzioni per la pubblica amministrazione e per il rapporto di essa con i cittadini e le imprese.

Passando ora al nucleo vero e proprio del mio intervento, ai singoli temi menzionati in apertura e cioè, come ho detto, lavoro pubblico, semplificazione, innovazione, trasparenza e anticorruzione, muoverò proprio da quest'ultima, seguendo la priorità accordata dal presidente Letta nel discorso sulla fiducia pronunciato alla Camera lo scorso 29 aprile.

La priorità accordata all'anticorruzione assume anzi, nell'odierno contesto, una valenza paradigmatica: quando si difende un principio appare infatti ragionevole misurarsi innanzitutto contro ciò che vi si oppone e lo nega, e la corruzione costituisce appunto la negazione assoluta del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione, cioè proprio del principio sancito nell'articolo 97 della Costituzione che, come noto, costituisce la norma primaria di riferimento del nostro operato.

Mi concentrerò in questa sede sulla prevenzione del fenomeno corruttivo e lo farò muovendo da un ringraziamento, nonché da un punto di partenza ormai saldo e fermo: la legge anticorruzione n. 190 del 6 novembre 2012. Rivolgo ovviamente un ringraziamento al mio predecessore, che quella legge ha voluto e condotto in porto, contribuendo poi ad arricchirla con le ormai note disposizioni attuative sull'incandidabilità, l'incompatibilità e inconferibilità di incarichi, la trasparenza e, infine, con il codice di comportamento delle pubbliche amministrazioni.

Possiamo avere opinioni diverse su questa legge – c'è stato un dibattito parlamentare ampio – però il dato è che per la prima volta abbiamo un quadro normativo certo di riferimento che regola tutta la materia e che affida all'amministrazione una serie di compiti in materia di trasparenza, prevenzione e monitoraggio dei fattori di rischio, che – credo – sia comunque molto utile. Proseguire l'azione intrapresa costituirà pertanto per me un impegno prioritario, forte anche del coordinamento affidato dalla citata legge n. 190 del 2012 al Dipartimento della funzione pubblica, con riferimento all'attuazione delle strategie nazionali di prevenzione dei fenomeni corruttivi. Mi dedicherò in effetti al Piano nazionale anticorruzione, cui occorre ora garantire pieno contenuto, proseguendo le consultazioni già avviate in tal senso dal nostro Dipartimento con i diversi Enti del cui parere il Piano deve arricchirsi per dispiegare appieno le proprie po-

tenzialità. Ma anticorruzione va di pari passo con trasparenza. La trasparenza è infatti una delle antitesi della corruzione, la quale notoriamente prospera invece nell'opacità. Pertanto, altra immediata priorità è appunto il regime della trasparenza, strumento imprescindibile per la prevenzione della corruzione e per la responsabilizzazione dei dirigenti nel perseguimento delle loro funzioni istituzionali e nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Un contributo essenziale verrà in tal senso dalla Commissione indipendente per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT), nel nuovo ed importante ruolo di autorità nazionale anticorruzione, conferitole proprio dalla predetta legge n. 190 del 2012. Altro aspetto imprescindibile nella lotta alla corruzione è la formazione, da assicurare in particolare nei riguardi del personale che opera nelle aree maggiormente a rischio: occorre diffondere una cultura della legalità e promuovere l'osservanza di comportamenti eticamente adeguati al ruolo di un amministratore serio, responsabile ed efficiente. Per realizzare gli obiettivi relativi all'area di intervento qui esaminata, l'anticorruzione appunto, possiamo contare sulle sollecitazioni, sulle indicazioni e sui suggerimenti provenienti da soggetti diversi da quelli istituzionali. Penso alle ONG come *Transparency*, i cui indicatori, puntati sulla corruzione percepita, contribuiscono – opportunamente mediati con i dati istituzionali sulla corruzione combattuta – ad una compiuta conoscenza del fenomeno e migliorano le strategie di intervento. Anzitutto bisogna tener alta la considerazione del Paese nel mondo, operando in stretto collegamento con le istituzioni internazionali, Unione Europea in testa, ma anche l'OCSE e poi il Consiglio d'Europa, in seno al quale opera, ad esempio, il *Groupe d'Etats contre la corruption* (GRECO). Infine, ma non certo da ultimo, vi sono le Nazioni Unite, nel cui ambito siamo vincolati dalla Convenzione contro la corruzione e, come tali, soggetti alle verifiche da essa previste.

Ma sull'anticorruzione, oltre che riceverne, di suggerimenti a livello internazionale possiamo anche darne. Possiamo, ad esempio, contribuire all'*open government partnership* lanciata dall'amministrazione Obama per promuovere a livello globale un rapporto fra istituzioni e cittadini fatto di trasparenza, apertura e dialogo. Penso ad iniziative che i nostri centri di formazione, centri di vera eccellenza, possono attivare a beneficio dei funzionari pubblici nei Paesi ad esempio mediterranei o quelli balcanici in cammino verso l'Europa. Queste, colleghi senatori, sono le linee di azione in materia di anticorruzione e trasparenza, fondamentali per la credibilità del settore pubblico e di chi vi opera, i lavoratori.

È appunto al lavoro pubblico che dedicherò la seconda parte del mio intervento. Lo farò partendo naturalmente dal dato di fatto più eclatante e, cioè, dalla situazione eccezionale di crisi che ha investito il Paese e sulla quale ovviamente non mi soffermo nei suoi termini generali.

Per quanto invece settorialmente riguarda il lavoro pubblico, occorre purtroppo snocciolare una ad una espressioni che a malincuore tutti – credo – abbiamo introdotto nel nostro lessico tecnico e ormai purtroppo sempre più anche in quello quotidiano: blocco della contrattazione, del

turnover, precariato, esuberi, soprannumero, taglio degli organici, *spending review* e così via.

Una prima questione da affrontare è proprio questa degli esuberi e della gestione del personale in soprannumero, inesorabile conseguenza dell'altrettanto inesorabile taglio percentuale delle dotazioni organiche che, per effetto della *spending review*, ha colpito complessivamente le amministrazioni a livello dirigenziale e non. Naturalmente in questo caso, come del resto per ogni altro di quelli qui trattati in relazione al lavoro, bisogna guardarsi da illusioni taumaturgiche e bisogna, anzi, richiamare le dichiarazioni del Presidente del Consiglio alle Camere al momento della fiducia, in particolare quella di sentire forte il peso dei propri limiti e delle proprie responsabilità. Bisogna quindi impegnarsi – sono sempre sue parole – con rigore e competenza, alla ricerca di soluzioni possibili. Una di tali soluzioni ritengo senz'altro sia, per il personale in esubero, la mobilità guidata o, in alternativa, il collocamento anticipato a riposo. A quest'ultimo in particolare si ricorrerà per quanti siano in possesso dei relativi requisiti o, meglio, entrando nel dettaglio, per quanti abbiano maturato o matureranno, entro la fine del 2014, i requisiti anagrafici e contributivi previsti dalla normativa in vigore prima del decreto-legge n. 201 del 2011, fermo però restando che il trattamento di fine rapporto verrà corrisposto a costoro una volta che lo avranno maturato secondo la normativa oggi in vigore.

A quanti siano sprovvisti di tali requisiti per il collocamento a riposo si applicherà invece la seconda delle due alternative sopra menzionate, e cioè un percorso di mobilità guidata diretta alla ricollocazione presso uffici di altre amministrazioni; nel caso ciò risulti impossibile si ricorrerà, invece, ad altre forme contrattuali a tempo parziale previste per il personale non dirigenziale, con possibilità di riassorbimento, se praticabile.

Sempre in tema di *spending review*, un ragionato intervento andrà rivolto anche agli Enti locali. In particolare, d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, saranno stabiliti parametri di virtuosità per le dotazioni organiche, tenendo conto del rapporto tra dipendenti e popolazione residente. Per l'esattezza, sarà determinata la media nazionale del personale in servizio presso tali Enti (ivi incluse le società a partecipazione pubblica): a quelli degli Enti in parola che tale media supereranno di oltre il 20 per cento sarà preclusa la possibilità di effettuare assunzioni; quelli che la supereranno addirittura del 40 per cento e più si vedranno invece soggetti al taglio degli organici, previsto dal sopra citato decreto-legge n. 112 del 2008.

Quanto alle problematiche del blocco contrattuale, che peraltro interessano i lavori della vostra Commissione, esse vanno senz'altro affrontate, almeno da subito, per le categorie le cui normative di riferimento lo consentano, come il comparto sicurezza-difesa. Si darà così compiuta attuazione, anche con interventi legislativi, alla specificità riconosciuta a tale comparto appunto dalla legge n. 183 del 2010, in particolare dall'articolo 19.

E, sempre con riferimento al blocco contrattuale, esso grava oltre misura, ed è a noi ben presente, sulle professioni prive di vere e proprie progressioni di carriera e per le quali, pertanto, il venir meno delle progressioni anche economiche risulta particolarmente mortificante. Penso, ad esempio, al corpo docente ed alla funzione eminente da esso assolta nell'interesse della collettività ed assicuro tutto il mio impegno seguendo del resto, ancora una volta, le indicazioni che vengono dal discorso programmatico del Presidente Letta.

Neanche mi sfugge la frustrazione di categorie che, pur vantando professionalità eccellenti, le vedono riconosciute soltanto a metà (mi riferisco al caso delle cosiddette promozioni bianche) negli avanzamenti e nelle promozioni, come per il personale della carriera diplomatica e prefettizia.

Ma per fortuna non c'è soltanto il blocco e la *spending review*. C'è anche la crescita. E noi siamo fiduciosi che la ripresa non tarderà. E forti dei sacrifici fatti, siamo pronti a cogliere crescita e ripresa e a creare lavoro. Occorre al riguardo, però, dotarsi di appositi atti di indirizzo, relativi alle assunzioni autorizzabili, non appena da parte delle amministrazioni sarà adottata la programmazione triennale dei fabbisogni.

Particolare attenzione va poi prestata alle graduatorie vigenti dei vincitori e degli idonei, che sono state già oggetto di un nostro provvedimento di proroga con apposito provvedimento. Al fine di dare adeguata risposta alle aspettative di coloro che hanno superato un pubblico concorso, il prossimo passo sarà dunque quello di censirle, attraverso un monitoraggio, e di favorirne così un utilizzo condiviso da parte di tutte le amministrazioni.

Assieme alle assunzioni occorre naturalmente menzionare il precariato, il cui carattere problematico riguarda anche il lavoro pubblico: una soluzione duratura s'impone ed essa non potrà che contemplare forme di reclutamento stabili, debitamente autorizzate entro i limiti previsti, secondo quanto stabilisce la legge di stabilità 2013. Già da subito, comunque, il precariato è stato collocato al centro dell'attenzione del Governo, come testimonia la proroga dei contratti fino al 31 dicembre di quest'anno.

E accanto alla questione dei precari, è da menzionare quella delle categorie riservatarie in genere, per le quali desidero annunciare un prossimo D.P.C.M. contenente criteri univoci per l'applicazione delle disposizioni di legge che le riguardano, specie con riferimento alle riserve di posti ed alla loro gestione. Nell'ambito di tali categorie riservatarie, ad esempio i già citati precari, i volontari delle Forze armate, gli interni che aspirano a progressioni di carriera, i disabili, è a questi ultimi che desidero rivolgere una speciale attenzione. Il loro coinvolgimento nelle attività lavorative è per noi una questione di principio, da realizzarsi mediante la piena attuazione degli obblighi normativi in materia, attraverso gli appositi servizi di sostegno e di collocamento mirato.

Si impone infine una riflessione su lavoro pubblico e privato, sulla loro armonizzazione, alla luce della recente riforma attuata con la legge n. 92 del 2012. Su questi temi il confronto con i *partner* dell'Unione eu-

ropea è imprescindibile. Essi affrontano in questo momento problematiche analoghe alle nostre. La cooperazione fra i Dipartimenti della funzione pubblica a livello dell'Unione europea è già consolidata. Vedrò di darle ulteriore impulso anche in vista del semestre di Presidenza italiano della Unione Europea, nella seconda metà del 2014.

Da ultimo, risorse adeguate saranno investite per la formazione dei dipendenti pubblici. Occorrerà, al riguardo, dare piena attuazione al nuovo regolamento della Scuola nazionale dell'amministrazione, in corso di pubblicazione. Quest'ultimo prevede, per funzionari e dirigenti pubblici, un nuovo sistema di reclutamento e di formazione, al cui centro figurerà la scuola stessa. Verrà in particolare messo in campo un meccanismo formativo virtuoso, fondato sulla partecipazione di tutte le amministrazioni alla programmazione dei piani formativi e di assunzioni.

Passando al terzo dei temi che mi sono proposto di trattare, la semplificazione, è appena il caso che io richiami la necessità, specie al momento presente, di assecondare l'impresa nella sua capacità di creare ricchezza. E per farlo, per dispiegare appieno il proprio potenziale, l'impresa ha bisogno di semplicità nell'approccio con la pubblica amministrazione, di un'alleanza fra pubblico e privato, come è stato ricordato nell'intervento del Presidente del Consiglio.

La burocrazia, insomma, non deve opprimere la voglia creativa degli italiani, e questo richiede un approfondito ripensamento ed una revisione del sistema delle autorizzazioni per recuperare vantaggio competitivo. Il compito si presenta impegnativo. Nella graduatoria stilata dalla Banca Mondiale sulla «facilità del fare impresa» l'Italia infatti, come molti sanno, occupa su scala europea, vale a dire su 27 Paesi, il poco invidiato 25esimo posto. E se dalla scala dell'Unione europea passiamo a quella mondiale, tale posto diventa, su 185, il 73esimo se si considerano gli indicatori nel loro complesso, per scivolare però all'84esimo quando ad essere considerato è l'indicatore specifico relativo all'avvio d'impresa, al 103esimo posto per il rilascio del permesso di costruire, al 131esimo per il pagamento delle tasse e al 160esimo per i tempi della giustizia civile: tutt'altro che *dulcis* insomma, ma, purtroppo, decisamente *in fundo*!

In aggiunta, il rapporto *Doing Business* Italia 2013, che mette a confronto 13 città italiane, conferma la percezione comune di una notevole differenziazione tra diverse realtà territoriali. Ma la criticità della situazione è nota anche a prescindere dalla Banca Mondiale e dai suoi studi: il Dipartimento della funzione pubblica ha, infatti, stimato (con le metodologie europee e l'assistenza tecnica dell'ISTAT) costi burocratici per le piccole e medie imprese pari a circa 31 miliardi di euro all'anno, relativi a 93 procedure burocratiche ad alto impatto, selezionate in collaborazione con le associazioni imprenditoriali.

Naturalmente la necessità di snellire gli oneri, aggiornare e semplificare le procedure, tutto ciò vale certamente *in primis* per le imprese, visti i tempi di crisi, ma anche per i cittadini in genere, per i costi non solo economici che sovente sono costretti a sopportare.

Insomma, se mi consentite un paradosso, come Ministro della pubblica amministrazione e della semplificazione alla fine mi trovo impegnato a coniugare armonicamente ciò che nascendo come endiadi (il combinato delle parole «pubblica amministrazione» e «semplificazione», appunto), troppo spesso si presenta invece come ossimoro. Paradosso a parte, si richiedono certamente misure incisive e tempestive.

Mi fa piacere, anzi, annunciarvi un imminente provvedimento di normazione primaria, da sottoporre al più presto all'esame delle Camere, ispirato ai seguenti criteri: completezza e organicità. Occorre, cioè, intervenire sul numero più ampio possibile di settori di attività nei quali vengono richiesti adempimenti alle imprese: ambiente, edilizia, infrastrutture, beni culturali, lavoro, fisco, salute e politiche sociali.

In secondo luogo, sicurezza. Lo snellimento delle procedure è senz'altro benvenuto, purché restino però salvaguardati gli interessi pubblici che quelle procedure, magari in modo ormai superato e inutilmente oneroso, miravano comunque a garantire. Penso alla salute, alla tutela del territorio, del patrimonio culturale, solo per limitarmi ad alcuni esempi. Meno carte e più sicurezza. Questo è possibile.

Guardo ad esempio con interesse all'esperimento – attuato nel Regno Unito – di unificare le date degli adempimenti amministrativi, contabili e fiscali. Questa strategia di semplificazione a costo zero riduce la frammentazione normativa, migliora la stabilità del quadro regolatorio, rende più trasparenti e certi gli oneri gravanti sulle piccole e medie imprese, facilita gli adempimenti. Mi adopererò per analoghe iniziative in Italia.

Altro criterio ispiratore della normativa che intendo proporre è l'ascolto, un aspetto sul quale del resto mi sono già soffermato nelle considerazioni preliminari: ascolto dei cittadini, delle imprese e delle associazioni da condursi anche in modalità telematica, sulla rete. Un modello di consultazione telematica da valorizzare, già del resto sperimentato a livello europeo, è quello volto ad individuare, ad esempio, le «100 procedure più complicate da semplificare».

I cittadini e le associazioni divengono così parte integrante, in tempo reale, dell'impegno per lo snellimento e la semplificazione. Anche così l'alleanza fra il pubblico ed il privato si cementa. Ma ovviamente, come per ogni aspetto della vita sociale e di relazione, non c'è solo Internet, contano anche le forme tradizionali di incontro e confronto. Forme quali ad esempio, nel caso delle semplificazione, il Tavolo di lavoro istituito con le Regioni e gli Enti locali e grazie al quale sono ora in fase di predisposizione norme finalizzate a chiarire e a superare alcune criticità emerse nella fase applicativa della disciplina in materia edilizia. E poi l'ascolto diretto delle imprese, che ha permesso di studiare misure di semplificazione che intendiamo apportare per ridurre gli oneri in materia di *privacy*.

Ulteriore aspetto della normativa che intendo promuovere è l'incentivo a comportamenti virtuosi da parte delle amministrazioni. Penso ad esempio a misure specifiche – in ipotesi anche di natura indennitaria – in grado di garantire la certezza dei tempi di conclusione dei procedi-

menti. Più in generale, penso a «deterrenti» che valgano ad innescare nelle amministrazioni meccanismi virtuosi. Avvierò da subito contatti con le amministrazioni coinvolte, per una completa considerazione delle implicazioni rilevanti per un tale provvedimento.

Intendo naturalmente, colleghi senatori, nel portare avanti la qui descritta attività normativa, procedere in costante dialogo con le Commissioni parlamentari competenti, per selezionare procedure che abbiano un significativo impatto su imprese e cittadini, come pure per accelerare il percorso di approvazione del provvedimento e rispondere così in modo efficace alle attese del Paese.

Onorevoli senatori, proseguendo sulla scia degli ossimori, direi che non manca di una certa complessità la semplificazione. Essa richiede infatti attenzione alle norme da introdurre, come ho sopra indicato, e poi cura nella misurazione degli oneri burocratici, per esser certi che quelli sulla cui riduzione si è investito siano davvero i più gravosi e costosi. A tale scopo intendo avvalermi di un nuovo programma, che verrà adottato in coerenza con gli obiettivi recentemente assunti in sede europea e che costituisce una base conoscitiva essenziale anche per gli effetti degli interventi di semplificazione. Si richiede poi un'attenzione particolare alle categorie in condizioni di maggiore debolezza, per le quali occorrono interventi di semplificazione mirata; mi riferisco in particolare ai disabili, ai malati e agli anziani, per i quali è anche mia intenzione agire.

Per realizzare tutto ciò, comprensibilmente, l'azione del Dipartimento evidentemente da sola non basta, ma occorre una mobilitazione collegiale delle istituzioni, in senso sia orizzontale che verticale. Nel primo senso, orizzontale, sto lavorando ad un'ampia azione collegiale del Governo. La collaborazione di tutti i Ministri interessati è infatti indispensabile per rispondere alle sfide che abbiamo di fronte. Nel senso verticale, intendo rafforzare la cooperazione fra Stato, Regioni e autonomie locali. Ai cittadini e alle imprese interessa poco sapere quale livello di governo è da ritenersi responsabile per i costi della burocrazia; quello che conta è vedere ridotti o eliminati tali costi. Per questo intendo rafforzare il tavolo già istituito in Conferenza unificata, che può essere trasformato in una vera e propria «cabina di regia» di una politica di semplificazione condivisa tra Stato, Regioni e autonomie locali. Ad esempio, lavorerò affinché si possa presto essere in grado di adottare i modelli semplificati e standardizzati a livello nazionale per la SCIA, la segnalazione certificata di inizio attività edilizia, e per le autorizzazioni ambientali. Intendo poi lavorare all'adozione di un'agenda, approvata dal Consiglio dei Ministri e condivisa con Regioni ed Enti locali, costruita su cronoprogrammi operativi da verificare periodicamente: per ciascun intervento di semplificazione dovranno essere individuati i risultati attesi, i tempi, le responsabilità e gli strumenti di verifica dei risultati. Naturalmente renderemo il tutto pubblico e lo metteremo a disposizione delle Commissioni parlamentari.

Infine, so bene che il pungolo, l'assillo per tutti noi è l'efficace attuazione delle norme approvate e del resto ce l'ha sottolineato l'Unione europea, sempre nelle recenti Raccomandazioni relative al Piano nazionale

di riforma, già prima citate. Il risultato di semplificazione, in altre parole, non può dirsi raggiunto finché non ne traggono concreto beneficio le imprese e i cittadini e – aggiungo – finché tale beneficio non sia da loro anche percepito.

La semplificazione fornisce, altresì, una significativa occasione per procedere al riordino e ad apportare soluzioni innovative a gruppi omogenei di norme. Sto parlando evidentemente della codificazione, a favore della quale intendo attivarmi: l'obiettivo finale rimane quello di avere «per una materia, un codice».

L'attività di semplificazione, infine, consente con maggiore facilità l'implementazione di Normattiva, la banca-dati pubblica gratuita della normativa vigente che si sta dimostrando, con i sempre crescenti accessi alla stessa da parte degli utenti, un significativo strumento di avvicinamento dei cittadini alle leggi.

Passando ora al quarto ed ultimo tema del mio intervento, l'innovazione e in particolare la digitalizzazione della pubblica amministrazione, è mia intenzione continuare a riconoscere il ruolo strategico che essa riveste e che passa necessariamente attraverso l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

L'introduzione di innovazioni tecnologiche con ricadute sull'organizzazione e sulle procedure interne, il sostegno all'azione governativa nei progetti di *e-government* e nella definizione e attuazione di politiche funzionali allo sviluppo della società dell'informazione costituiscono in tal senso fattori determinanti nel processo di modernizzazione dell'apparato pubblico.

Ritengo quindi necessario dare ulteriore impulso al processo di digitalizzazione della pubblica amministrazione, avviato da tempo dai Ministri che mi hanno preceduto. In questa direzione, fornirò la più ampia collaborazione al Presidente del Consiglio nello svolgimento delle funzioni che direttamente riguardano la disciplina, la promozione e la diffusione delle innovazioni relative all'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni e nei relativi sistemi informatici e di telecomunicazione.

A tale riguardo non va dimenticato che la semplificazione dei procedimenti amministrativi e, più in generale, dei rapporti tra utenti e pubblica amministrazione, con conseguente riduzione di costi ed oneri amministrativi, passa necessariamente attraverso l'informatizzazione dei passaggi burocratici: dalla presentazione delle istanze alla comunicazione e trasmissione di atti e documenti, fino ai pagamenti in modalità elettronica. In questa direzione, il punto di arrivo potrebbe essere un luogo informatico personalizzato per cittadini e imprese, una sorta di fascicolo amministrativo in grado di raccogliere, su base volontaria e nel pieno rispetto della normativa sulla *privacy*, tutti i documenti e i provvedimenti relativi ai diversi procedimenti che li riguardano.

Pertanto è mia intenzione portare a termine l'*iter* di adozione dei provvedimenti attuativi del Codice dell'amministrazione digitale (CAD) e, in particolare, quelli relativi alla formazione e alla conservazione dei

documenti informatici, aspetto divenuto ancor più rilevante alla luce del recente obbligo di stipulare con strumenti informatici gli accordi tra pubbliche amministrazioni e i contratti pubblici.

A ciò si aggiungeranno le iniziative volte a rendere pienamente efficaci alcune disposizioni in materia di innovazione contenute nel decreto-legge «crescita due». Mi riferisco all'utilizzo del domicilio digitale per tutte le comunicazioni tra pubbliche amministrazioni e cittadini, alla concreta realizzazione dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), così come al documento unico d'identità che unifica carta d'identità elettronica e tessera sanitaria.

Infine ritengo particolarmente importante impegnarsi ulteriormente nel completamento del progetto di informatizzazione dei processi civili e amministrativi. Si darà così concreta attuazione alle diverse disposizioni normative e tecniche adottate anche di recente, al fine di contribuire alla modernizzazione e alla velocizzazione del sistema giudiziario.

Onorevoli senatori, spero di aver fornito un quadro completo delle attività e delle linee di intervento che considero prioritarie e sulle quali naturalmente chiedo e auspico il dialogo ed il confronto con voi e con il Parlamento. Abbiamo ovviamente davanti mesi difficili, ma il lavoro che si vuol fare in materia di trasparenza, di semplificazione, di innovazione e di riqualificazione del lavoro pubblico credo costituisca un presupposto importante per il rilancio della crescita nel nostro Paese.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro D'Alia per la sua esposizione introduttiva.

BRUNO *(PdL)*. Signora Presidente, vorrei innanzitutto ringraziare il ministro D'Alia. Ho ascoltato con molta attenzione, come credo tutti i colleghi, la relazione programmatica. Non sarei sincero con lei, signor Ministro, se non dicessi che sembra un po' un testo unico: c'è di tutto e di più e mi auguro quindi che riesca a portare a conclusione buona parte di quanto annunciato.

Ho la fortuna di conoscere lei, la sua professionalità e la sua caparbietà e sono sicuro che, laddove certamente troverà ostacoli durante il suo cammino, riuscirà a superarli, tenendo conto che il Parlamento è dalla sua parte. Il nostro lavoro ha senso proprio nell'aiutarla a varare quei provvedimenti, cui lei ha fatto riferimento.

Vorrei capire meglio, quando nella relazione si parla di processi civili ed amministrativi, dove l'intervento si colloca, ma lo faremo in un'altra occasione. Tutto quanto annunciato mi convince, inclusa la scaletta dei lavori; più facciamo, meglio sarà.

Ha fatto riferimento alle norme approvate nella precedente legislatura, di cui va dato atto al Ministro precedente. Però, come spesso avviene, abbiamo varato leggi rimaste inattuate, in assenza di decreti di attuazione o di deliberazioni da parte di altri organi. Vengo ad un problema che mi è stato sottoposto e che è giusto che lei conosca al fine di porvi rimedio.

Nell'ambito della normativa anticorruzione approvata – già legge dello Stato – è stato stabilito che tutte le imprese pubbliche o da loro controllate debbano pubblicare sul proprio sito Internet, entro una certa data, i dati relativi ai contratti d'appalto, al personale, ai contratti di consulenza. In sostanza devono esternare le informazioni riguardanti le attività che svolgono. Sto parlando della legge n. 190 del 2012, che subordinava tale adempimento all'emanazione di una delibera da parte dell'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici.

L'Autorità ha emesso le proprie disposizioni solo il 22 maggio scorso, con deliberazione n. 26, e le ha comunicate a tutti gli interessati via Internet. Ed i soggetti anno tempo fino al 15 giugno per adempiere a tutti gli obblighi imposti dalla legge anticorruzione.

È dunque necessario ampliare i termini. Non ritiene allora – una volta che si sarà informato – necessario concedere una proroga, magari fino a settembre? Tra l'altro, la legge prevede che l'Autorità effettui un monitoraggio e dia una risposta agli Enti interessati, per trasmettere una relazione alla Corte dei conti entro il 30 marzo 2014. Quindi l'*Authority* ha tempo per effettuare i controlli, mentre le numerosissime società pubbliche o controllate, che devono provvedere a questi adempimenti, non ne hanno.

C'è un altro problema, di cui è necessario che qualcuno si faccia carico, in merito ai cosiddetti «contratti segretati», che non sono citati nella legge anticorruzione. Vorrei sapere se quei contratti devono essere evidenziati o se su di essi si debba conservare la riservatezza, il segreto. Anche questo è un problema che riguarda le società che devono svolgere gli adempimenti richiesti dalla normativa anticorruzione. Le auguro infine un buon lavoro.

PAGLIARI *(PD)*. Signor Ministro, la ringrazio per il suo intervento, in merito al quale vorrei svolgere alcune considerazioni.

Innanzitutto, credo che sul tema della trasparenza dobbiamo intenderci e uscire dalla dimensione formale, da una sorta di «ipocrisia» concernente questo tema.

Bisogna trovare un sistema che impedisca ai cittadini di ricorrere al TAR, in caso di mancato adempimento degli obblighi da parte dei Comuni, una volta decorsi i termini. Dovremmo codificare un effettivo potere sostitutivo; altrimenti, anche per questioni banali, quale il non riuscire ad ottenere un documento, la sola alternativa dei cittadini è di presentare ricorso al TAR.

Innanzitutto la pubblica amministrazione deve fornire una risposta al cittadino, così da evitare che non gli resti che rivolgersi al TAR, visti anche i costi del ricorso. Sul piano della trasparenza vi è anche un problema di mentalità, di costume, ma questo purtroppo travalica la dimensione della legge.

Quanto all'impiego pubblico, con i ripetuti blocchi dei rinnovi contrattuali e gli interventi sugli stati giuridici, ultimamente stiamo violando la Costituzione, come, ad esempio, in riferimento al principio dei diritti quesiti. Occorre, quindi, fare maggiore attenzione: non possiamo accettare

la logica per cui l'obiettivo del pareggio del bilancio giustifica tutto. Non possiamo per questo «demolire» princìpi fondanti del nostro ordinamento.

Condivido con lei la preoccupazione che questi blocchi non spingano verso le fasce di povertà i docenti e gli altri dipendenti pubblici a basso reddito. Questo problema esiste già quando gli stipendi sono a pieno regime, ma si sta aggravando nell'attuale contesto.

Sotto questo profilo, quanto meno e nella peggiore delle ipotesi, si potrebbe valutare se procedere ad una modulazione dei blocchi, per evitare di attuare blocchi lineari. Richiamo quindi alla sua attenzione tale questione.

Anche sul tema della semplificazione dobbiamo uscire dalla retorica: sono anni che sentiamo parlare di semplificazione, ma non abbiamo mai visto esito alcuno. Il problema è sicuramente di sistema, perché è molto difficile semplificare un sistema pubblico, che non tiene a livello complessivo. Ha giustamente accennato alla inefficienza della giustizia, dato che rappresenta un aggravamento del quadro complessivo delle inefficienze.

Oggi il ministro Cancellieri ha detto che bisogna «inventarsi qualcosa»; mi auguro che arrivino risposte serie, andando al nocciolo del problema, provvedendo ad una rivisitazione complessiva del sistema giudiziario e realizzando, senza timore, tutti quegli interventi, che garantiscano maggiori livelli di efficienza, nel rispetto dell'indipendenza e dell'autonomia della magistratura.

Torno al tema della semplificazione per ribadire l'importanza di guardare al quadro complessivo: se operiamo una semplificazione a quadro normativo invariato, nella confusione legislativa attuale, senza pensare al riordino delle normative, l'operazione è destinata a fallire.

La semplificazione deve essere accompagnata da un processo di riforma organica delle legislazioni nei vari settori. Nel merito, è possibile passare dal controllo preventivo a quello successivo, cioè dal sistema delle autorizzazioni al controllo sulle attività già avviate. Certamente, questo richiede un'amministrazione pubblica efficiente, che sappia eseguire il controllo in modo imparziale ed efficace. Non è certo semplice nel nostro Paese; però possiamo arrivare a tale obiettivo.

In materia edilizia, per esempio, occorre ripensare al sistema delle pianificazioni oltre a quello dei procedimenti edilizi, che comprende il profilo urbanistico e quello edilizio; se si semplifica sul piano edilizio senza snellire il sistema pianificatorio (garantendo non solo la pianificazione, ma anche l'elasticità, essenziale per la velocità delle decisioni edili), non ne veniamo fuori.

Oltre a quello che si può fare per la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) e la denuncia di inizio attività (DIA), è importante un intervento di ridefinizione degli strumenti urbanistici.

So che vado a toccare un tema molto delicato, però credo che una misura di questo tipo debba essere compresa in una prospettiva ambiziosa, come quella che lei ha lasciato trapelare.

Dobbiamo uscire dallo schema della legge del 1942 e approdare al modello del piano strutturale e operativo purché flessibile, che non con-

senta irrigidimenti sui profili formali, ma garantisca il risultato urbanistico sostanziale.

Questo è un tema tutt'altro che irrilevante, perché sappiamo le resistenze della pubblica amministrazione e sappiamo che, a fronte del ribaltamento del processo tra controllo preventivo e successivo, lasciando il controllo alla pubblica amministrazione con degli strumenti pianificatori che consentono di far valere il ruolo della burocrazia, non semplifichiamo, ma esponiamo il cittadino a maggiori complicazioni.

Se vogliamo procedere con la semplificazione in modo sostanziale e non retorico, dobbiamo pensare che la semplificazione ci può consentire di attuare per la prima volta in modo significativo la sussidiarietà orizzontale del comma 4 dell'articolo 118 della Costituzione. Ed il rapporto che si va ad instaurare diventa di collaborazione tra amministrazione – che si spoglia dei panni di governante – e cittadino. Se vogliamo ammodernare l'amministrazione dobbiamo partire da queste ipotesi, che possono sembrare utopie.

Anche sul sistema complessivo delle autorizzazioni richieste, deve esserci una semplificazione ed un'unificazione delle attività. In molti settori sussiste il problema delle tutele parallele e della pluralità di soggetti atti ad autorizzare una certa procedura. Si deve estendere e rendere obbligatoria la Conferenza dei servizi e rendere contestuale la presenza di tutte le autorità competenti o che devono esprimere pareri e stabilire tempi stretti in modo da garantire velocità e necessaria tutela degli interessi pubblici.

La questione ambientale è molto delicata e non dobbiamo cedere di fronte alla prospettiva di non tenere in considerazione il fatto che, se c'è il diritto del cittadino alla celerità, c'è anche il diritto della collettività alla tutela dell'ambiente.

PRESIDENTE. Comunico che il ministro D'Alia ha consegnato un documento, che sarà reso disponibile per la pubblica consultazione sulla pagina *web* della Commissione.

Come i colleghi sanno, alle ore 16,30 hanno inizio i lavori dell'Aula e ci sono ancora cinque iscritti a parlare in discussione generale.

Il ministro D'Alia ha dato la sua disponibilità a partecipare ad una prossima seduta. Per non farla diventare un luogo di prosecuzione scisso dalla discussione precedente, approfittando della disponibilità del Ministro, comunico a tutti i colleghi che, qualora per il prosieguo della discussione avessero bisogno, interesse o curiosità su dati o approfondimenti specifici, possono rivolgersi direttamente agli uffici del Ministro in modo che la prossima discussione sia arricchita di ulteriori suggerimenti.

I colleghi iscritti fino a questo momento sono Maran, Campanella, De Monte, Lo Moro, Mauro e Crimi. Chi vuole intervenire lo faccia presente per una migliore organizzazione dei lavori.

LO MORO *(PD)*. Presidente, è necessario richiamare l'attenzione del Ministro sui provvedimenti in discussione, in particolare su quelli in ma-

teria di blocco della contrattazione e di organizzazione della normativa sulle pensioni per i comparti sicurezza e difesa.

PRESIDENTE. Propongo pertanto di convocare la prossima seduta alle ore 13 di domani, giovedì 13 giugno. Se non ci sono osservazioni, così resta stabilito. Ringrazio il Ministro per la sua disponibilità e rinvio il seguito della procedura informativa in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,30.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti

€ 1,00