

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
LUCIANO VIOLANTE

La seduta comincia alle 14,45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Audizione del ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, professor Luigi Nicolais, sulle linee programmatiche del suo dicastero.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione del ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, professor Luigi Nicolais, sulle linee programmatiche del suo dicastero.

Nel ringraziarlo per la disponibilità manifestata, invito il ministro ad esporre la sua relazione.

LUGI NICOLAIS, *Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione*. Signor presidente, onorevoli deputati, rivolgo a voi il mio ringraziamento non formale per la possibilità che oggi mi accordate di presentare alla I Commissione della Camera dei deputati le linee di azione strategiche che il mio Ministero e il Governo tutto intendono

promuovere nel settore strategico dell'innovazione e della modernizzazione della pubblica amministrazione.

Nel presentare le linee strategiche, vorrei partire da una riflessione sulle domande dei cittadini e delle imprese alla pubblica amministrazione. Molte indagini hanno evidenziato come gli italiani chiedono un'amministrazione che garantisca la qualità dei servizi pubblici, che elimini sprechi ed inefficienze, che dia certezze ai diritti dei cittadini e alla competitività delle nostre imprese. La qualità dei servizi della pubblica amministrazione rappresenta un indice fondamentale per la competitività del paese, così come talvolta la percezione da parte dei cittadini di una burocrazia ostile, il cui costo rappresenta un onere obbligatorio per tutta la collettività, si presenta come elemento negativo da rimuovere nell'interesse sia dei lavoratori, che della collettività stessa. Per questo intendiamo lavorare ad un piano di riforma globale dell'amministrazione, con i tre obiettivi di fondo promossi dal programma elettorale, attraverso il quale abbiamo chiesto la fiducia dei cittadini: creare un ambiente più favorevole agli investimenti, alla crescita e alla competitività del nostro sistema produttivo; migliorare la qualità dei servizi ai cittadini; ridurre i costi della macchina amministrativa rispetto al PIL. Scegliere di istituire un unico centro di direzione politica, che coniughi il grande sforzo di modernizzazione e di digitalizzazione della pubblica amministrazione alla gestione della funzione pubblica, è stata una chiara scelta politica e non un semplice accorpamento casuale di più ministeri. La netta separazione delle due componenti, nella passata legislatura, ha reso larga-

mente inefficace la cosiddetta politica dell'*e-government* e improduttivi gli investimenti in ICT, che pure non sono mancati.

La competitività del paese è strettamente legata alla qualità dell'amministrazione da cui dipende, alla qualità dell'attuazione delle politiche pubbliche e alla qualità dei servizi resi ai cittadini e alle imprese. Per rispondere a tali esigenze, nella complessa macchina della pubblica amministrazione, occorre coniugare l'organizzazione del lavoro con l'innovazione tecnologica e la valorizzazione delle risorse umane. In questa logica, si svilupperà l'azione dei dipartimenti e delle strutture, il cui indirizzo mi è stato delegato. Ovviamente, tutto questo complesso disegno di riforme, innovazione e modernizzazione della pubblica amministrazione non potrà non tener conto delle rilevanti novità introdotte dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Aver sancito il principio della sussidiarietà verticale e orizzontale e aver dato ad esso rango e tutela costituzionale pone tanto chi esercita la funzione di governo, quanto il legislatore, di fronte ad una nuova cornice normativa e valoriale di riferimento.

Per quanto attiene alla cornice comunitaria e internazionale più in generale, in cui il paese sarà chiamato a cimentarsi e a coordinare le proprie iniziative, occorre subito dire che l'Italia ha conquistato un ruolo da protagonista nel panorama della società di informazione e dell'*e-government*, a livello sia europeo sia internazionale. Anzi, a tal riguardo resto assolutamente convinto della necessità di avviare in tempi brevi il comitato dei ministri per la società dell'informazione. In questa sede, tre saranno i pilastri di un'azione da svolgersi, ovviamente, di raccordo con l'intero Esecutivo, nel quadro della imprescindibile omogeneità dell'azione di governo: anzitutto, rafforzare la nostra posizione di punta in Europa e la nostra azione si muoverà all'interno della cornice strategica disegnata dalla Commissione con l'iniziativa i-2010, per rilanciare gli obiettivi di innovazione, crescita e occupazione della

strategia di Lisbona; sfruttare le tecnologie ICT per realizzare servizi pubblici e amministrativi più inclusivi ed aperti, di maggiore impatto, interoperabili, trasparenti ed economici per i cittadini e le imprese (in questo quadro, l'impegno a partecipare alla costruzione di uno spazio amministrativo europeo e l'obiettivo di una moderna *governance* multilivello sul piano interno si legano indissolubilmente); vogliamo proseguire, inoltre, con rinnovato impegno la strada della modernizzazione amministrativa intrapresa sulla base del piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione presentato alla Commissione.

La crescita del ruolo dell'Italia in Europa e a livello internazionale, in questi settori, deve servirci anche per un altro importante obiettivo: da un lato, aiutare il nostro sistema produttivo, a partire dall'ICT, a proiettarsi in una dimensione internazionale, e dall'altro orientare gli investimenti comunitari e incentivare le imprese straniere del settore a investire risorse economiche e a creare occupazione in Italia. Di tutti questi temi, ho avuto modo di parlare con i colleghi europei nel corso dei recenti Consigli su telecomunicazioni e competitività svoltisi in Lussemburgo e in Finlandia. Ho trovato grande ascolto ed attenzione nei confronti della rinnovata centralità che il nostro Esecutivo intende dare alla dimensione europea.

Come è noto, l'incidenza dei costi da regolarizzare e dei costi burocratici sulla competitività del sistema economico produttivo, in Italia, è particolarmente elevata. Per dare una dimensione del fenomeno, si potrebbe ricordare la ricerca prodotta dal centro studi di Confindustria nel 1998, che stimava, per le imprese, costi derivanti dai rapporti tra queste e la macchina amministrativa pubblica pari a 23 mila miliardi di lire l'anno, attraverso 250 milioni di contatti e 6 milioni di controlli. La CNA ha recentemente denunciato l'elevato numero di autorizzazioni, nullaosta, comunicazioni e permessi di varia natura, necessari per avviare un'attività produttiva (ad esempio, 76 adempimenti presso 18 amministrazioni diverse

per aprire una carrozzeria, 68 adempimenti presso 20 amministrazioni diverse per aprire una lavanderia e via dicendo). Per questa ragione, la semplificazione e il miglioramento della qualità della regolazione (*better regulation*) hanno assunto un'assoluta centralità nell'agenda politica dei governi di molti paesi avanzati.

Di ciò ne sono tanto consapevole che uno dei primi atti da me compiuti nei primi giorni di Governo ha riguardato l'insediamento, insieme al collega Bersani, di un vero e proprio tavolo permanente con le parti sociali, esattamente su questo tema. Il panorama di esperienze e di indicazioni a livello dell'OCSE, della Commissione europea e dei diversi paesi avanzati si è fortemente sviluppato negli ultimi anni, mentre il nostro paese, dopo essere stato all'avanguardia nella seconda metà degli anni Novanta, ha fatto registrare, su questo terreno, una preoccupante battuta d'arresto. Oggi ogni adempimento con la pubblica amministrazione ha un costo per l'utente. Il tempo delle cittadine e dei cittadini non è una risorsa illimitata da sprecare, ma un bene da tutelare. Quali le condizioni di un rilancio? Innanzitutto, che vi sia un investimento al massimo livello politico e amministrativo da parte del Governo, incardinato e costruito sulla cooperazione istituzionale e sul lavoro di raccordo con gli altri livelli istituzionali, decentrati e sovranazionali, e con il Parlamento, che su questo terreno gioca, naturalmente, un ruolo decisivo. In questo quadro, è da valutarsi positivamente l'intuizione di dar vita ad una « cabina di regia » centrale per la politica di semplificazione, così come immaginato dall'attuale Esecutivo.

Sono altresì convinto che a tale sfida vadano formalmente associate le regioni e gli enti locali. I territori rappresentano un luogo privilegiato in cui sperimentare e consolidare politiche e iniziative di innovazione. I livelli amministrativi decentrati e di governo locale sono la più autorevole e credibile « antenna » rispetto alle esigenze reali dei cittadini e delle imprese, nella valutazione del rapporto esistente tra questi e la pubblica amministrazione. Ecco

perché a tali enti toccherà un ruolo determinante nella ridefinizione delle politiche di semplificazione e modernizzazione dell'amministrazione.

Infine, occorre pensare a un utilizzo integrato dell'ampia gamma di strumenti adoperabili affinché sia garantita l'effettività degli interventi di semplificazione. La semplificazione normativa e amministrativa deve essere accompagnata dalla reingegnerizzazione dei processi, dall'innovazione tecnologica e organizzativa dalla formazione del personale, con l'obiettivo di portare i tempi e i costi degli adempimenti burocratici delle imprese ai livelli delle migliori *performance* europee e dell'OCSE. È inoltre essenziale, sempre su questo versante, puntare su una forte inversione dell'intensità dei controlli, tra la fase *ex ante* e quella *ex post*. Per quanto riguarda la rimozione degli ostacoli all'operatività degli sportelli unici per le attività produttive, prevediamo l'adozione di specifiche misure amministrative, organizzative e tecnologiche, tese a promuovere la cooperazione tra le varie amministrazioni.

Un secondo filone fondamentale riguarda la riduzione dei tempi e dei costi degli adempimenti amministrativi per i cittadini e per le imprese, evitando, innanzitutto, il più possibile la necessità di recarsi di persona negli uffici e le attese in coda allo sportello.

Sono inoltre essenziali misure tese a garantire l'effettività degli interventi di semplificazione. Ad esempio, vanno utilizzate le potenzialità del protocollo informatico per rendere, in tempi brevi, obiettivi e trasparenti i dati sulla durata dell'azione amministrativa, rendere conoscibile *on line* lo stato di avanzamento di ogni pratica. Su questo terreno, uno sforzo particolare dovrà essere prodotto per radicare tali azioni di governo e promuovere innovazioni nel nostro Mezzogiorno. Le aree in ritardo di sviluppo registrano criticità ancora più evidenti rispetto al resto del paese, rischiando, così, di acuire un divario in termini di competitività, sviluppo, ricchezza tra le due Italie, sempre più difficilmente colmabile.

C'è poi tutto il tema dell'*e-government*, della cittadinanza digitale, dell'*e-democracy*, del sostegno allo sviluppo delle tante attività potenzialmente volte a fare di Internet - ma non solo di tale strumento -, uno dei più grandi vettori di partecipazione mai conosciuti nella storia. Le nuove tecnologie favoriscono il decentramento di poteri che, aumentando il coinvolgimento partecipativo dei singoli, impone profonde trasformazioni alle pubbliche amministrazioni. Investire nella società dell'informazione è più di un programma economico, infrastrutturale e tecnologico, ma è un lungo e paziente processo di trasformazione sociale, di rivisitazione delle organizzazioni, di superamento dei vincoli e delle criticità normative, tecnologiche, culturali e comportamentali. Un'amministrazione informatizzata fortemente correlata al suo territorio è un organismo vivo, in grado di crescere e far crescere, è una *learning organization*, una struttura agile che apprende migliorando. È un'organizzazione che, investendo sugli uomini e sulle donne che la compongono, riscopre la sua missione di servizio all'utente e la sua centralità nella vita quotidiana dei cittadini. Nessuna amministrazione può, però, modificare il proprio rendimento, se contestualmente non cambiano le prestazioni del personale che all'interno vi opera.

La privatizzazione del rapporto di impiego dei dipendenti pubblici non ha ancora prodotto, a tredici anni dal decreto legge n. 29 del 1993, tutti gli effetti auspicati e sperati. L'obiettivo è giungere rapidamente ad una *good governance*, che significa: maggiore democrazia, certezza del diritto, trasparenza, responsabilizzazione, efficacia. Per realizzare ciò dobbiamo iniziare ad investire su selezionati e condivisi *leader edge project*, capaci di creare entusiasmi ed innescare una *governance* dinamica delle potenzialità e dei bisogni, sia locali, sia nazionali, sia internazionali, e contestualmente recuperare e superare sia i deficit tecnologici sia quelli di uso. Un percorso così articolato permette di accelerare la modernizzazione e la digitalizzazione della pubblica ammini-

strazione e, contestualmente a processi di reingegnerizzazione, di passare da un'istituzione incentrata su presenze numeriche significative ad un'istituzione caratterizzata sulle competenze.

Ciò significa, però, investire nelle infrastrutture di rete, nel decentramento e nella messa in sicurezza degli archivi, delle banche dati dei gestori di servizi (catasto, luce, acquedotti, gas, telefonia), favorendo una loro avanzata interoperabilità multi-livello. Parallelamente, occorre accelerare la fase di dematerializzazione dei certificati e delle procedure di relazioni sia all'interno delle pubbliche amministrazioni, sia verso i cittadini. In questo contesto, una vera e propria svolta nel rapporto tra cittadini, pubblica amministrazione e innovazione potrebbe essere prodotta dalla diffusione di una carta elettronica unica, avente valore identificativo, ma concepita sostanzialmente quale chiave di accesso alle diverse e molteplici banche dati, e non un documento che contenga dati sensibili. Tale attività, di rilevante interesse strategico per il nostro paese e dalle notevoli implicazioni sulla vita dei cittadini, è già oggetto di un lavoro congiunto con gli altri ministeri interessati, sotto il coordinamento del ministro dell'interno. Tra i fattori di maggiore interesse per la buona riuscita della sua diffusione, vi sono, innanzitutto, la risoluzione delle problematiche di gestione per la distribuzione della carta, il costo, che deve essere contenuto al massimo, e la durata - almeno raddoppiata - rispetto all'attuale documento di riconoscimento cartaceo.

È necessario, inoltre, dare nuovo slancio alla partita della formazione e della valorizzazione delle competenze e delle professionalità, andando anche a rivedere alcune delle criticità emerse dall'episodica e differenziata applicazione della legge n. 150 del 2000 sul territorio nazionale. Le tecnologie digitali non devono diventare uno strumento di esclusione e marginalizzazione, in quanto i costi sociali, nelle eventuali lunghe distanze, non solo sareb-

bero altissimi, ma graverebbero ancora una volta sulle minoranze e sulle fasce deboli.

In tale prospettiva, riveste cruciale importanza il codice dell'amministrazione digitale varato nella scorsa legislatura. Il Governo intende integrarne, però, in maniera sensibile i contenuti, estendendoli a materie come il telelavoro, il commercio elettronico, l'*e-procurement*; rendere pienamente operativo il codice, incrementando alcuni strumenti da esso disciplinati, quali, ad esempio, la firma digitale e la dematerializzazione dei documenti delle pubbliche amministrazioni, che deve essere maggiormente incentivata; dare concreta effettività ai principi contenuti nel testo, attraverso l'emanazione di norme regolamentari e delle regole tecniche in esse previste.

Un punto fondamentale dell'azione di governo è rappresentato dal forte rilancio della concertazione con le parti sociali. Vi è la necessità di discutere con le forze sociali non solo della legittima tenuta salariale, ma anche di come riorganizzare uno dei comparti più strategici e preziosi, affinché esso diventi il pilastro attorno al quale rilanciare la competitività del sistema paese. A tal fine, per sancire da subito un nuovo inizio, ho convocato, dopo pochi giorni dal mio insediamento, le organizzazioni sindacali e ho proposto loro, ricevendo piena disponibilità, un percorso articolato in quattro tavoli tecnici di lavoro, che riguardano rispettivamente il precariato, la formazione, la contrattazione collettiva e la previdenza complementare.

Ho voluto mettere subito al centro della discussione il tema della precarietà, che assume, insieme a quello del ringiovanimento del comparto, una priorità per la nostra azione di Governo. Adesso è in corso il monitoraggio del fenomeno; si tratterà, poi, dati alla mano, di operare scelte politiche innovative, e certo non ulteriormente gravose per i conti pubblici dello Stato, né tantomeno in contrasto con i principi della Costituzione. Il costo dei lavoratori precari è già infatti annual-

mente previsto nel bilancio dello Stato. Occorre soprattutto razionalizzare e consolidare tale spesa.

Sul tema del ringiovanimento è utile ricordare alcuni dati. Il tasso di pensionamento naturale annuo stimato è di circa il 2,8 per cento (parliamo, quindi, di circa 90 mila unità) Con la possibile abrogazione delle norme che prevedono la permanenza in servizio oltre i 67 anni e la messa a punto di meccanismi di incentivazione per accelerare le uscite previste dal pensionamento naturale, si potrebbe provare a costruire le condizioni strutturali di una più ampia politica di ringiovanimento del pubblico impiego. In particolare, secondo questi indirizzi generali, il settore della ricerca deve essere rafforzato attraverso un programma di assunzioni selettive, che consenta l'ingresso in forma stabile delle professionalità che operano con contratti flessibili nell'amministrazione e nella ricerca, anche al fine di incrementare il numero dei ricercatori, particolarmente basso nel nostro paese, prevedendo un'osmosi fra il settore pubblico della ricerca e l'università.

Tutto questo quadro, come ho detto prima, va inserito in un assetto di forte riduzione degli sprechi e di razionalizzazione della spesa. Per questo, fin dai primi giorni del mio mandato, ho cassato una commissione di esperti del ministro, istituita dal mio predecessore, dal costo di circa un milione e mezzo di euro all'anno. Nel decreto-legge n. 223 del 2006, ho proposto una norma che stabilisce condizioni più restrittive per le amministrazioni nell'attivare contratti di consulenza e che impone la massima diffusione sui siti *web* degli incarichi conferiti. Nel citato decreto, ho proposto, inoltre, l'inserimento di una norma tesa alla moralizzazione degli stipendi dei direttori generali e dei capi di dipartimento dei ministri.

PRESIDENTE. Cosa prevede tale norma?

LUIGI NICOLAIS, *Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica am-*

ministrazione. La presenza di un tetto limite...

MARIA FORTUNA INCOSTANTE. Un tetto massimo...

LUGI NICOLAIS, *Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione*. Per l'esattezza, un tetto massimo. La parte accessoria della retribuzione dell'alta dirigenza non sarà più lasciata all'autonomia del singolo ministro, ma un decreto del presidente del Consiglio dei ministri, di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze, stabilirà i parametri e i tetti massimi. Inoltre, ho dato mandato agli uffici del dipartimento della funzione pubblica di avviare un approfondito monitoraggio sulle consulenze e di predisporre, in tempi brevi, una direttiva quadro in materia.

Logicamente, centrale nella politica di concertazione è il tema del rinnovo dei contratti per il biennio economico 2006-2007. Nel Dpef è richiamata la necessità di un ordinato svolgimento dei rinnovi contrattuali, rafforzando lo sforzo della moderazione salariale. A tal fine, i contratti collettivi dovranno individuare meccanismi premianti collegati a strumenti di valutazione e di controllo della gestione. Il ricorso a questi strumenti dovrà consentire la costruzione di percorsi di carriera che diano al personale della pubblica amministrazione un quadro di certezze e di adeguati incentivi.

Un capitolo a parte merita la previdenza complementare. Su tale materia di lavoro pubblico, occorre adottare tutte le misure già previste dall'attuale legislazione per completare l'istituzione dei fondi pensione nel settore pubblico. Ho intenzione, con il supporto del presidente Errani, di sbloccare il procedimento di approvazione del fondo pensione per i dipendenti di regioni, enti locali e sanità, fermo da oltre due anni.

Gli obiettivi di semplificazione appena descritti, il miglioramento della qualità dei servizi, la riorganizzazione dei processi di servizio e lo sviluppo dell'*e-government* non si possono realizzare

senza il coinvolgimento, la motivazione del personale e un forte investimento sulla formazione. È indispensabile che le amministrazioni assumano la partecipazione del personale ai processi di innovazione come l'obiettivo strategico e condiviso con le organizzazioni sindacali. L'offerta formativa deve avere le caratteristiche di una formazione continua per la pubblica amministrazione e deve essere strutturata in crediti formativi con valutazioni *ex post* che ne massimizzino l'efficacia. Un'ipotesi di lavoro può essere un'azione di indirizzo che leghi un minimo di crediti formativi da acquisire annualmente con i meccanismi incentivanti della contrattazione decentrata.

In virtù di queste considerazioni, occorre pensare ad un riassetto generale delle strutture formative e, in particolare, della Scuola superiore della pubblica amministrazione e del Formez, cui va affidata una nuova missione operativa. Il Formez, quindi, deve essere rifocalizzato sulla sua principale missione, mentre, per quel che riguarda la Scuola superiore della pubblica amministrazione, bisogna rivedere i programmi, lasciando spazio, anche qui, alle esperienze che vengono dal mondo della pubblica amministrazione e del lavoro. Quest'ultima, inoltre, deve svolgere un ruolo forte nell'ambito dei programmi di internazionalizzazione, facendo accordi con strutture analoghe a livello europeo e spingendo su un modello di formazione a livello comunitario.

In questo quadro, a mio avviso, si gioca una partita strategica per il futuro della pubblica amministrazione del nostro paese.

PRESIDENTE. Ringrazio molto il ministro Nicolais. Purtroppo, avendo cominciato questa audizione con circa un'ora di ritardo, a causa dei concomitanti impegni assembleari, non saremo in grado di affrontare la discussione con i colleghi e concluderla entro la giornata odierna.

Dal momento che il ministro Nicolais ha presentato un rapporto assai più lungo e di straordinario interesse, dal quale è stata estratta la sua relazione, lo pregho

rei, comunque, di depositarne copia presso i nostri uffici, così che tutti i componenti della Commissione possano prenderne visione. Qualora, poi, il signor ministro fosse disponibile a tornare nuovamente in Commissione la prossima settimana, potremmo rinviare ad allora il seguito dell'audizione odierna.

LUIGI NICOLAIS, *Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione*. Sono disponibile a farlo, signor presidente.

PRESIDENTE. Essendo in corso la Conferenza dei capigruppo, prenderemo contatto con i suoi uffici dopo aver preso atto dell'organizzazione dei lavori parlamentari.

Prima di concludere l'audizione, mi permetta di rivolgerle solo una domanda: cosa significa « reingegnerizzazione » della pubblica amministrazione? Per un giurista, si tratta di un concetto terribile...

LUIGI NICOLAIS, *Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione*. Significa « ridisegnare » i processi...

PRESIDENTE. I processi decisionali?

LUIGI NICOLAIS, *Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione*. I processi decisionali, i processi...

PRESIDENTE. Anche quelli organizzativi?

MARIA FORTUNA INCOSTANTE. Decisionali e organizzativi...

LUIGI NICOLAIS, *Ministro per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione*. Anche quelli organizzativi e burocratici.

PRESIDENTE. La ringrazio ancora, ministro Nicolais, per la sua cortese disponibilità.

Rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 15,10.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

Licenziato per la stampa
il 2 ottobre 2006.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

