



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVI LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 7

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
per la semplificazione della legislazione**

AUDIZIONE DEL MINISTRO PER LA PUBBLICA  
AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE  
NORMATIVA E AMMINISTRATIVA

8<sup>a</sup> seduta: martedì 28 ottobre 2008

Presidenza del presidente Andrea PASTORE

**I N D I C E****Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione**

## PRESIDENTE:

PASTORE (PDL), senatore .Pag. 3, 7, 15 e passim	
LEDDI (PD), senatore . . . . .	15
PERDUCA (PD), senatore . . . . .	8, 18
SACCOMANNO, (PDL), senatore . . . . .	9
GARAVAGLIA, (LNP), senatore . . . . .	12

BRUNETTA, ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione Pag. 3, 10, 13 e passim

*I lavori hanno inizio alle ore 14.*

*SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. 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.

*PROCEDURE INFORMATIVE*

**Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione normativa e amministrativa, sospesa nella seduta del 22 ottobre scorso.

È in programma oggi l'audizione del ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, Renato Brunetta, che ringrazio sentitamente per la disponibilità dimostrata nei confronti della Commissione.

Il Ministro è naturalmente al corrente delle competenze e delle attribuzioni della nostra Commissione ed è chiaro che, oltre alle competenze istituzionali, abbiamo la necessità di conoscere ed approfondire tutti i vari aspetti non solo in merito al cosiddetto «taglia-leggi», ma anche per quanto riguarda la politica generale del Governo e, segnatamente, la responsabilità che il ministro Brunetta ha assunto e che svolge con grande impegno, capacità e con risultati assolutamente positivi.

Ringrazio ancora il ministro Brunetta per la sua partecipazione e gli cedo immediatamente la parola.

*BRUNETTA.* Signor Presidente, vorrei anzitutto ringraziare la Commissione per l'invito a partecipare ai suoi lavori e, se mi è consentito, vorrei anche depositare una documentazione sui temi oggetto dell'audizione odierna.

Il tema principale del mio intervento riguarda la misurazione e la riduzione degli oneri. Si tratta di una riforma che non comporterà dei costi; al contrario, essa produrrà maggiore crescita e sviluppo, nonché risparmi di spesa per l'economia del Paese in generale e per il sistema delle imprese in particolare. Tra l'altro, sto anche pensando a un'accelerazione dei programmi – che nel corso di questa seduta vi illustrerò – in questo momento di difficile congiuntura, poiché occorre aiutare il sistema delle imprese e non esistono (o sono disponibili solo in misura limitata) risorse

aggiuntive. In tale contesto diventa fondamentale la semplificazione normativa e amministrativa e la riduzione degli oneri amministrativi che gravano sul sistema delle imprese. Ripeto, tale riforma è tra quelle che non generano costi, ma producono sviluppo, crescita, trasparenza, efficienza e produttività.

È bene specificare che ci muoviamo all'interno di un programma europeo di riduzione del 25 per cento degli oneri amministrativi entro il 2012: questo è uno degli impegni che l'Italia ha assunto con l'Europa nell'ambito della strategia di Lisbona, ed è finalizzato proprio alla crescita e allo sviluppo. Per tagliare tali oneri è necessario anzitutto conoscere il sistema, quindi avviare una strategia di trasparenza per quanto riguarda gli oneri burocratici che gravano sull'economia e sul sistema delle imprese. Tale operazione di trasparenza è il primo passo al fine di individuare gli oneri da tagliare e da eliminare. In base ai calcoli che stiamo ancora verificando, se si ridurranno gli oneri amministrativi del 25 per cento entro il 2012 l'impatto potenziale sarà una riduzione di spesa per l'intera collettività economica di circa 75 miliardi di euro. I minori oneri per il sistema economico possono tradursi in una sorta di accelerazione della crescita variamente misurata su base annua. Come sapete, l'Italia ha su base annua un differenziale di crescita negativo nei confronti del resto dei Paesi dell'area euro. Esso varia, a seconda delle congiunture, tra il 30 e il 50 per cento (una sorta di delta negativo), per cui quando gli altri Paesi crescono, ad esempio, del 3 per cento, noi cresciamo del 2 per cento, e così via. Tale delta è variamente imputabile alla pubblica amministrazione inefficiente, alle reti mancanti ed anche – è proprio il tema che stiamo affrontando – ad un insieme di oneri amministrativi che gravano sul sistema delle imprese. Il risparmio prodotto si concretizzerà in una mancata spesa e in minori ore di lavoro da parte degli imprenditori dedicate ad adempimenti statistici, burocratici, amministrativi e di tenuta di libri contabili di fatto inutili. Si tratta quindi di un risparmio che sarà valutabile in maniera indiretta, se non in termini di potenziali di crescita maggiori da parte del sistema delle imprese.

Le operazioni di misurazione, trasparenza e riduzione sono destinate a far funzionare in maniera più efficiente le amministrazioni, rendendole meno oppressive e burocratiche, più direttamente funzionali ed orientate ai risultati nei confronti dell'operatore famiglia e impresa. Si modificherà anche la tipologia degli oneri dal punto di vista tecnologico in quanto in alcuni casi oneri cartacei saranno sostituiti con adempimenti di tipo ICT (*information and communication technology*) ed informatico. Questo tipo di processo coinvolgerà inoltre gli *stakeholder* e, in generale, gli attori economici interessati in un processo virtuoso di proposta, verifica, trasparenza, adempimenti e miglioramenti in maniera circolare, e soprattutto consentirà di verificare gli impatti positivi di questo processo cosiddetto taglia-oneri sul resto dell'economia. Il risultato si tradurrà in azioni che non costano e che producono efficienza, miglioramenti e trasparenza in tutto il sistema economico.

Già nel decreto-legge n. 112 del 2008 si recepiscono le procedure di implementazione della strategia europea, e pertanto il programma è già operativo. Insieme al ministro Sacconi, per quanto riguarda il Ministero del lavoro, abbiamo già avuto modo di rappresentare i primi risultati in relazione agli adempimenti in capo al datore di lavoro, in termini di mancati o limitati adempimenti da parte delle aziende, minori costi per i consulenti ed altri fattori. Tale operazione coinvolgerà di volta in volta, oltre al mio Ministero e a quello del ministro Calderoli, altri singoli Ministeri di merito (ad esempio, i Ministeri del lavoro, della giustizia, dell'economia), affrontando le specifiche semplificazioni relative ad adempimenti burocratico-amministrativi in campo ambientale o giudiziario, e così via. Si tratterà pertanto di una procedura a 360 gradi.

Dovremmo riuscire, *de iure condendo*, a trasferire questa procedura che riguarda le amministrazioni centrali anche alle amministrazioni periferiche, ma – come sapete – dovremmo affrontare anche tutti i problemi inerenti al Titolo V della Costituzione e all'autonomia degli enti locali. Se riuscissimo, anche attraverso un opportuno accordo con la Conferenza Stato-Regioni, ad applicare anche a livello decentrato, con le opportune articolazioni, le migliori procedure che avremmo sperimentato a livello di amministrazione centrale, il moltiplicatore di questo programma potrebbe essere notevolissimo sul piano dei benefici per le imprese e i cittadini.

Non è tanto l'azione in sé, ma è una cultura ed un metodo che possono e devono coinvolgere il Parlamento, proprio al fine di recepire ulteriori suggerimenti: si tratta infatti di percorrere la complessa «selva selvaggia» degli oneri amministrativi, anche sulla base di esperienze legislative e parlamentari, e proporre la relativa semplificazione o abolizione con finalità di trasparenza.

Il processo è iniziato e alcuni risultati sono già visibili. La documentazione che lascio a disposizione dei commissari ne mostra il programma. La vostra Commissione, a mio modo di vedere, può fare molto in termini di continuo rilancio della tematica. Vedremo come lavorare insieme anche per l'estensione delle procedure, non solo agli amministratori centrali, ma anche a Regioni, Province e Comuni. Questo è l'attuale stato dell'arte.

Signor Presidente, vorrei aggiungere alcune brevi considerazioni in merito al meccanismo cosiddetto «taglia-enti», previsto dall'articolo 26 del decreto-legge n. 112 del 2008, perché forse si è generata un po' di confusione. Insieme al ministro Calderoli abbiamo definito la metodologia per la soppressione degli enti non economici al di sotto dei 50 dipendenti. Come sempre accade nel nostro Paese, sono state spese molte parole a favore della semplificazione legislativa e della soppressione degli enti inutili, ma poi, quando si mettono concretamente le mani sulle casistiche specifiche, apriti cielo! I singoli enti si scontrano tra di loro e c'è chi afferma che il proprio ente è più importante dell'altro, chi che non va soppresso, e così via. Si sono generate pertanto moltissime tensioni.

Lasciate che vi spieghi nuovamente quale procedura adotteremo, dal momento che siamo quasi arrivati alla fase conclusiva. Abbiamo chiesto a

tutti i Ministeri vigilanti sugli enti pubblici non economici con meno di 50 dipendenti di formulare in maniera motivata l'eventuale domanda di esenzione dell'ente dalla soppressione. Abbiamo reiterato più volte la richiesta ai Ministeri vigilanti sugli enti – che spesso non sapevano neanche di esserlo – chiedendo loro ogni volta una valutazione dell'esenzione. La norma prevede infatti che gli enti che motivatamente saranno sottratti al meccanismo di soppressione continueranno a vivere, mentre tutti gli altri – personale, beni e funzioni – saranno riassorbiti dai Ministeri vigilanti. Quindi, se il Ministero vigilante è silenzioso e non esprime valutazioni motivate, gli enti che vi fanno capo vengono di per se stessi sciolti e riportati nell'alveo della funzionalità dell'ente vigilante.

Stiamo predisponendo con fatica questo *iter* applicativo perché non vorremmo che, una volta emanato il decreto di scioglimento di un ente, si scatenassero particolari reazioni o vi fossero rimostranze di carattere centrale o periferico. Nei prossimi giorni sarà predisposto un elenco degli enti sottratti alla soppressione, ma solo per alcuni si fornisce la motivazione. Dovremo quindi chiedere nuovamente ai Ministeri vigilanti di formularla, perché non basta chiedere l'esenzione, occorre spiegarne le ragioni.

Il successivo passo da compiere – lo dico con estrema onestà – è quello di fare chiarezza sull'universo di riferimento. Una volta comprensibile a tutti quale sia tale universo e individuato al suo interno il sottoinsieme degli enti pubblici non economici esentati con giustificazione, la differenza sarà l'insieme degli enti che saranno sciolti e fatti confluire all'interno dei Ministeri vigilanti.

In fase di applicazione di tale procedura non sono mancati insulti ed impropri, da ultimo in relazione alla vicenda del museo ladino della Val di Fassa, che è stato inserito in un elenco degli enti da esentare e difeso in campagna elettorale a spada tratta. Salvo non si tratti di uno di quegli enti soggetti a questo tipo di normativa, come il museo storico della liberazione di via Tasso, a Roma, ogni volta si è dovuto procedere all'individuazione di una casistica ben precisa.

Siamo quasi giunti alla conclusione del nostro lavoro e ne daremo conto al Parlamento, ma volevo solo anticiparvi che non è stato affatto facile. Con il collega Calderoli stiamo procedendo in mezzo a mille difficoltà, perché questa è la volontà del Governo e del Parlamento. D'altra parte, non si mette per strada nessuno e non si eliminano funzioni: si opera semplicemente una razionalizzazione.

Sarebbe stato anche possibile ed utile, secondo quanto prevede la legge, privatizzare gli enti in un certo senso scioglibili – scusate la terminologia – o accorparli in unità plurime più efficienti. Questo è avvenuto nel solo caso del Vittoriale. Sarebbe auspicabile, anche con il supporto della sponda parlamentare, lavorare in prosieguo al fine di fornire ulteriori suggerimenti e produrre tipologie più efficienti di enti che siano maggiormente legate al mercato.

Ringraziandovi ancora per la convocazione odierna, mi impegno a ritornare quando lo riterrete opportuno per dare conto dei successivi svi-

luppi del processo di semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi e dei risultati ottenuti dalla norma taglia-enti, il cui *iter* di applicazione dovrebbe perfezionarsi entro un mese, ma anche per recepire ulteriori suggerimenti, essendo questo un processo virtuoso che riguarderà tutta la legislatura. Procederemo così in maniera coerente con la normativa europea ed italiana, facendo tesoro dell'esperienza dei singoli parlamentari.

Consegno alla Commissione tutta la documentazione sul tema e ribadisco il mio impegno – assieme a quello del ministro Calderoli che lavora con me in totale spirito di collaborazione – nel perseguire gli obiettivi che vi ho illustrato.

Data la problematicità dell'attuale contesto economico, soprattutto per la parte che concerne la riduzione degli oneri per il sistema delle imprese – e aggiungo anche per le famiglie, qualora fossero coinvolte – questa è una delle migliori riforme a costo zero che migliorano l'efficienza, la trasparenza e i costi della nostra pubblica amministrazione e rendono la nostra organizzazione statale un po' meno inefficiente e farraginoso di come l'abbiamo conosciuta finora.

Ancora una volta dobbiamo dire grazie all'Unione europea che ci impone di applicare questo tipo di procedure e di programmi. Dobbiamo metterci in linea – come stiamo facendo – con quanto previsto dal Trattato di Lisbona.

PRESIDENTE. Ringrazio sentitamente il Ministro per la sua relazione.

Prima di porre qualche domanda vorrei fare una breve considerazione, perché ci tengo a comunicare formalmente la mia esperienza di semplificatore, che purtroppo presenta luci ed ombre: le luci sono rappresentate dal lavoro che si può fare e che senz'altro il Ministro porterà avanti con grande determinazione e competenza. Vi è, infatti, un lavoro imponente che deve essere svolto, che certamente richiede un impegno trasversale, che già si va attuando da diverse legislature e che quindi non genera quelle frizioni politiche che comunque in un regime democratico sono più che naturali.

Per quanto riguarda le ombre, invece, occorre ricordare vicende ricorrenti di interventi, politicamente anche giustificati da situazioni di necessità, che in certi casi guastano il lavoro svolto in mesi di impegno: penso ai decreti-legge, ai maxi-emendamenti e alle finanziarie, almeno quelle del passato, anche se sembra che quella di quest'anno non sia del tipo storicamente collaudato.

So che il ministro Brunetta, insieme al ministro Calderoli, vigilerà su questo. I colleghi della Commissione e la Presidenza saranno disponibili a ogni forma di sostegno, non solo in Commissione, ma anche come parlamentari meglio informati di altri su queste vicende.

Vorrei segnalare una questione piuttosto importante relativa alla semplificazione, che attiene non solo agli atti di comunicazione, ma anche alle procedure. Ad esempio, non mi sembra che l'istituto dello sportello unico

abbia ben funzionato. Occorrerebbe – e nel collegato dovrebbero esservi norme in proposito – che tale istituto fosse liberalizzato e aperto verso altre istituzioni, che magari possono operare in questo campo meglio dei Comuni.

Un'altra esperienza, che traggio dall'audizione che abbiamo avuto la settimana scorsa del rappresentante dell'Ufficio studi della CGIA di Mestre, ha evidenziato l'uso da parte di categorie di datori di lavoro di sportelli diffusi presso le loro associazioni, naturalmente sulla base di certe regole e di certe convenzioni che dovrebbero essere poste in essere. Su questo punto sollecito dunque un approfondimento, se possibile.

Una seconda riflessione dovrebbe riguardare l'entrata in vigore dei decreti legislativi sulla sicurezza sul lavoro, che aggravano in misura notevolissima gli oneri per le imprese e per gli studi professionali, senza probabilmente ottenere migliori risultati rispetto a quelli che una legislazione semplificata potrebbe raggiungere.

Infine, sulla questione del cosiddetto «taglia-enti» occorre approfondire alcune norme, come quella relativa al limite dei 50 dipendenti, che il Ministro ricordava; so, infatti, che è stato un problema individuare quali enti avessero o meno 50 dipendenti.

Vi è poi una seconda fascia che riguarda enti di altro tipo, per i quali si stabilisce la soppressione, che ci interessa particolarmente e per la quale il parere della Commissione è determinante.

Pertanto, chiedo, se possibile, un approfondimento e invito il Ministro a mantenere rapporti stretti con la Commissione perché dovremo lavorare molto insieme. Noi vogliamo collaborare con il Governo proprio su questi temi, che ci dovrebbero vedere tutti solidali in quest'opera di disboscaimento della giungla delle leggi, delle norme e degli oneri amministrativi.

PERDUCA. Signor Presidente, anch'io ringrazio il Ministro per le indicazioni che ci ha fornito. Tutte le volte che ci riuniamo come Commissione, emerge il fatto che misure volte alla semplificazione sono sicuramente benvenute da tutte le parti politiche. Chiaramente, laddove si agisce per abbattere i costi e gli oneri relativi all'amministrazione delle piccole e medie imprese, si consente se non altro di snellire l'attività del privato. Comunque ritengo che come legislatori dobbiamo continuare a preoccuparci anche del versante pubblico della questione.

Fino ad oggi non ci sono mai state prospettate le modalità con cui la semplificazione può essere acquisita alla fonte, cioè da parte del Governo, con un'ampia informatizzazione di tutto il sistema, che potrebbe facilitare ulteriormente il lavoro, in particolare, delle piccole e medie imprese, che nella maggior parte dei casi sono digitalizzate. In questo modo non soltanto si aiuterebbe chi lavora, ma si semplificherebbe e si snellirebbe anche molto l'amministrazione interna dello Stato.

Faccio un esempio che mi riguarda. Sono dovuto tornare a Firenze perché mi era stata contestata una dichiarazione dei redditi del 2001, che avevo presentato in lire e che era stata registrata in euro, per cui ero risultato arricchito da un anno all'altro in maniera spropositata. Il si-

stema che abbiamo cercato di interrogare per individuare il nome dell'impiegato che distrattamente aveva registrato la pratica in euro era certamente all'avanguardia sette anni fa, ma non abbastanza da consentire di scoprire chi ha commesso l'errore, chi l'ha comunicato sei anni dopo e chi mi ha addirittura pignorato casa, poiché risultava che non avevo pagato né le tasse, né, tanto meno, la multa. Io sono comunque un privilegiato e posso prendere mezza giornata di ferie e spendere tutto questo tempo per risolvere il problema. Qualora riuscissimo non solo a semplificare, ma anche ad informatizzare tutto il meccanismo, questi problemi potrebbero non incidere sull'amministrazione delle nostre piccole e medie imprese.

Nella documentazione depositata rilevo un ampio uso dell'inglese: potrebbe essere propositivo usare di più la lingua italiana che quella inglese, anche laddove si devono includere direttive europee nel nostro sistema.

Grazie alle tecnologie si può aiutare quell'ampia fetta di disabili che all'interno della nostra società lavora e comunque deve poter godere dei diritti civili, politici ed economici. Ad esempio, non esistendo la firma elettronica certificata, le persone che non possono usare gli arti superiori non riescono a svolgere tranquillamente e facilmente una serie di operazioni.

Sto cercando di affrontare la questione della semplificazione in maniera più ampia, perché mi pare che quanto lei ci ha presentato oggi – non abbiamo dubbi che corrisponda alla verità – sia il primo passo, come è stato detto, verso la direzione giusta.

Mi pongo però un altro problema. L'opera di tagliare gli enti che, come è stato detto, non soltanto non hanno un numero superiore alle 50 unità, ma non hanno neanche interessi economici, è senz'altro benemerita. Tuttavia, non posso non rilevare che questo Governo ha già superato di un paio di unità il limite previsto dalla legge Bassanini e gira voce che presto verranno nominati altri Vice Ministri e Sottosegretari, almeno un'altra decina se non una dozzina. Ciò andrebbe nella direzione opposta a quella, da noi tutti auspicata, di una minore complicazione della macchina burocratica, aggravando quindi il bilancio dello Stato, che già mi pare abbastanza appesantito. Vorrei sapere se corrisponde a verità il probabile ampliamento del Governo di altri dieci o dodici incarichi e se ciò non possa essere considerato una contraddizione in termini relativamente al lavoro che tanto lei quanto il ministro Calderoli state facendo.

SACCOMANNO. Signor Presidente, vorrei richiamarmi a quanto detto poc'anzi dal senatore Perduca in merito alle vicende della pubblica amministrazione. Io stesso sono stato sanzionato un paio di volte per 70.000 euro l'anno perché qualcuno ha manomesso la mia dichiarazione dei redditi. Ho chiesto di avviare indagini, che sono in corso da cinque o sei anni. È comunque un problema su cui bisogna intervenire con cautela.

Condivido pienamente ciò che il Ministro ha dichiarato: è assolutamente condivisibile il percorso di misurazione, trasparenza, riduzione e quindi semplificazione del lavoro in generale, che, in base a quanto lei, signor Ministro, ha illustrato, coinvolge tanto la pubblica amministrazione, quanto il settore privato. Vi è infatti una piena integrazione tra i rispettivi interessi, perché naturalmente l'azione del privato, nella fase autorizzatoria o di controllo, si esplica in rapporto con l'ente pubblico.

Come parlamentare mi permetto però di chiedere che vi sia un rapporto di chiarezza con il Parlamento in relazione alle normative da introdurre, in modo che il parlamentare possa comprendere meglio il percorso di attuazione di questo progetto, allo stesso modo in cui è comprensibile l'esempio che lei ci ha portato del libro paga, delineato attraverso una serie di fasi. Se vi è una sofferenza del parlamentare, questa riguarda il fatto di sentirsi spesso escluso nel momento in cui si realizzano determinati progetti, pur positivi, soprattutto per quanto concerne la previdenza, l'assistenza e le leggi ambientali. È vero che si tratta di un mondo rispetto al quale il sistema autorizzatorio e di controllo è molto complesso, ma è altrettanto certo che sono presenti aspetti nascosti, mai presentati o realizzati. Spesso le autorizzazioni arrivano anni dopo l'attivazione di alcune opere, mentre vi sono settori nei quali le opere non riescono a partire a causa della complessità del momento autorizzatorio. Parlo per esperienza diretta avendo dovuto leggere tutta la documentazione prodotta al fine di provvedere all'emanazione di talune autorizzazioni: quindi una cava di estrazione comporta, in termini burocratici, l'occupazione della superficie di una stanza di 30 metri quadri coperti tra carte e domande.

Condivido quindi che occorre rimuovere parte di questa complessità e farraginosità essendo indispensabile che le imprese abbiano la possibilità di lavorare e realizzare le opere in tempi congrui, ma è anche vero che molti adempimenti burocratici assai importanti non sono mai stati attuati. Quante leggi sulle acque non vengono rispettate nonostante le autorizzazioni e le concessioni? In questi giorni molte Regioni stanno tentando di legiferare sulle acque e, trattandosi di materia concorrente, forse non potrebbero neanche farlo (non so i costituzionalisti che cosa diranno in proposito). Sono d'accordo che vengano semplificate molte norme in materia, ma mi permetto di sottolineare – considerato che lei, signor Ministro, si è dichiarato persona estremamente disponibile al confronto – che sarebbe opportuno che il Parlamento potesse seguire con puntualità il percorso di semplificazione. In questo modo le attenzioni e la sensibilità di tutti potranno sottolineare, anche in base alle rispettive esperienze e conoscenze, la necessità di conservare alcuni aspetti che ritengo fondamentali in alcuni settori; si tratta di elementi importanti di una catena che può essere, sì, semplificata, salvaguardando però determinate tutele.

*BRUNETTA.* Signor Presidente, per quanto riguarda il tema della digitalizzazione della pubblica amministrazione, esso ha carattere generale: in un sistema totalmente interconnesso e interoperabile è chiaro che i blocchi, i vincoli e le rotture di carico, per così dire, del trasporto di in-

formazioni verrebbero eliminati rendendo maggiormente efficiente il sistema tanto nella pubblica amministrazione (realizzando una sorta di *Intranet* all'interno degli uffici), quanto nell'accesso alla pubblica amministrazione da parte dei clienti esterni. Di ciò parleremo in una prossima occasione, poiché compete sempre al mio Ministero, e precisamente al settore dell'innovazione.

Anche se sotto il profilo dei sistemi e sul piano normativo non è un lavoro molto semplice, siamo a metà dell'opera. Tuttavia, ritengo che questo sia il tema centrale poiché molti oneri sono collegati alla dimensione cartacea (per cui, eliminando la carta, si eliminano anche gli oneri), nonché alla dimensione dell'accesso da parte dell'azienda o del cliente nei confronti della pubblica amministrazione. In relazione a ciò stiamo svolgendo un'azione parallela. Nel frattempo individuiamo pezzi della foresta da disboscare attraverso un'operazione compiuta di area in area e di materia in materia (lavoro, ambiente, giustizia, burocrazia centrale, fisco, autorizzazioni, e così via). Ci rendiamo conto che ciò deve procedere in sincronia e in parallelo con un processo di adozione di un linguaggio comune digitalizzato, che rappresenta la conclusione dell'intero processo, ma a mio modo di vedere sarebbe sbagliato non fare nulla nel frattempo: meglio cominciare a disboscare dei pezzi della foresta in attesa della piena o parziale implementazione del processo di digitalizzazione, che avverrà tra circa un anno o poco più. Ripeto, si tratta di un percorso che concerne l'efficienza della pubblica amministrazione tanto al suo interno quanto nel suo dialogo esterno.

Alcuni anni fa abbiamo avuto una grande esperienza positiva, un *D-Day* a partire dal quale le dichiarazioni dei redditi sarebbero avvenute unicamente in forma digitale. È stato un fatto di grande rilievo e pensavo che noi fossimo stati i primi in Europa ad adottare questo sistema, ma ho poi verificato che non avevamo il primato in materia perché alcuni Paesi avevano già introdotto un simile sistema anni prima. Sarebbe bello se ci fosse un altro *D-Day* che portasse alla fine dei passaggi cartacei tra tutte le amministrazioni centrali e periferiche. Penso che ci arriveremo entro la fine della legislatura. Sarebbe altresì auspicabile che non passasse più carta tra l'esterno e l'interno della pubblica amministrazione.

Per quanto riguarda la questione dell'ampliamento del Governo, potrei dire di trovarmi in una situazione di conflitto d'interessi, poiché non ho alcun Sottosegretario e non posso avere Vice ministri in quanto sono già un Ministro delegato; in realtà sogno anche di notte di avere un Sottosegretario, perché ne avrei veramente bisogno. In questo momento quattro miei provvedimenti sono all'esame del Parlamento e devo correre da una parte all'altra. Tra poco, ad esempio, dovrò lasciarvi per andare alla Camera e poi dovrò recarmi al Senato per l'esame di un disegno di legge delega. Mi rendo conto ad ogni modo che si tratta di un tema importante che la cosiddetta legge Bassanini – ma questa è una mia semplice e banale riflessione – ha risolto in maniera soltanto parziale. Il richiamo al provvedimento dell'allora ministro Bassanini, a mio parere, non produce *sic et simpliciter* grandi elementi di efficienza, anche perché occorre avere sin-

cronia e simmetria nei confronti della *governance* europea di Paesi simili al nostro.

La questione dell'opacità e dei ritardi autorizzativi rappresenta una delle materie di più grande sofferenza delle piccole, medie e grandi imprese. Se riuscissimo ad eliminare tale elemento negativo, che costituisce un freno alla vita delle imprese e della nostra economia, faremmo un'opera di grandissimo rilievo. Sto cercando, come dicevo all'inizio, di puntare soprattutto in tale direzione in questa fase difficile dell'economia italiana. Non avendo *budget* e risorse, penso che un lavoro di semplificazione, trasparenza e tempestività nell'ambito delle autorizzazioni, ma anche in tema di pagamenti, possa essere di grandissimo impulso.

In ragione della particolare congiuntura che stiamo vivendo, invito anche voi di questa Commissione, al di là del vostro programma strategico di attività, a concentrarvi particolarmente sui temi dell'accelerazione dei pagamenti e di tutto il sistema autorizzativo nei confronti delle imprese.

Un ultimo problema attiene agli spaventosi ritardi che si registrano nei pagamenti. Non è importante solo la certezza delle retribuzioni, ma lo è anche la loro puntualità. Anche di questo ci stiamo occupando, sempre cercando di non appesantire il bilancio dello Stato, per stabilire forme di flessibilità o di sconto per le imprese in casi di ritardo nei pagamenti o nelle autorizzazioni.

Proprio in queste ore stiamo lavorando, in sede di Consiglio dei Ministri, alla predisposizione di un possibile pacchetto di misure per rilanciare o sostenere, nell'attuale congiuntura economica, il mondo delle imprese ed in particolare le piccole realtà aziendali.

GARAVAGLIA. Signor Presidente, vorrei rivolgere al Ministro una richiesta che possiamo definire – considerato il tema odierno – gratis.

La burocrazia amministrativa presenta due aspetti: da un lato, vi è l'incremento degli adempimenti che comportano un costo per il settore privato; dall'altro, vi è oggettivamente un sovradimensionamento della struttura. Per risolvere questa seconda criticità, l'operazione di trasparenza che è stata fatta sulle retribuzioni – senz'altro lodevole – ha già sortito i suoi effetti. Non si riesce a fare lo stesso però nell'ottica della riforma federalista, in particolare per ciò che concerne il federalismo fiscale – che necessita di una serie di dati – e l'ordinamento degli enti locali. Non si riesce a rendere disponibili *on line* i dati relativi alla dimensione degli enti locali suddivisi per funzione.

Ho la fortuna di essere sindaco di un piccolo Comune di circa 6.000 abitanti, Marcallo con Casone, e ad oggi la sede comunale conta 27 dipendenti. Ebbene, ve ne erano 39 nel 1999, ma nessuno si è accorto della differenza. Parlando con colleghi sindaci, sono venuto a sapere che esistono enti della stessa dimensione del mio Comune con più di cento dipendenti. È un problema sostanziale che fatichiamo ad analizzare per mancanza di dati. Dal momento che i dati ci sono, fareste un'operazione gratis ed utile se, in assoluta trasparenza, li rendeste disponibili.

**BRUNETTA.** Senatore Garavaglia, vorrei risponderle subito, perché ha toccato un tema di grandissimo rilievo. Innanzitutto, federalismo fiscale vuol dire trasparenza e *accountability*, ma significa anche quantificare le risorse disponibili, prendendo a riferimento anche la spesa storica, cioè come le singole unità amministrative – Comuni, Province, Regioni o altri tipi di enti – hanno costruito la loro dimensione attuale, sempre sulla base delle risorse disponibili e delle funzioni da svolgere. Ponendo a confronto enti della medesima tipologia o dimensione, se ne potrebbe valutare il grado di efficienza e, sulla base di questo, stabilire degli *standard* ed un percorso di adeguamento a tali *standard*: è una procedura che potrebbe applicarsi indistintamente alla sanità, al personale delle pubbliche amministrazioni o ad altre funzioni burocratiche. Tra l'altro, gli unici elementi che mi portano ad essere ottimista nei confronti della rivoluzione federale sono la trasparenza, il risparmio e la semplificazione. Attualmente il mondo pubblico è opaco e la mancanza di trasparenza non è quasi mai gratuita, ma nasconde privilegi e inefficienze.

Vorrei rendervi conto di alcuni dei risultati che ho ottenuto finora: a seguito di una ricognizione da me fortemente voluta e sollecitata, sono emerse 500.000 consulenze che costavano ogni anno alla pubblica amministrazione 2,5 miliardi di euro, spesa che esulava dagli stipendi degli oltre 3.650.000 dipendenti pubblici centrali e periferici. Nessuno sa spiegare perché mai lo Stato centrale e periferico avesse bisogno, in aggiunta ai suoi 3.650.000 dipendenti, di altri 500.000 liberi professionisti pagati 2,5 miliardi di euro. Ho chiesto a tutti gli enti di compiere un'operazione di trasparenza apponendo, per segnalare le consulenze, un piccolo asterisco all'elenco da inviare al Ministero, ma solo la metà di questi lo ha fatto. Attualmente sto operando tramite la Corte dei conti per sanzionare tutti quegli enti che non mi hanno segnalato il ricorso alle consulenze, perché se le hanno rinnovate per l'anno successivo hanno commesso un atto illegittimo e saranno chiamati a rispondere personalmente delle spese relative.

In realtà sono passati solo tre o quattro mesi dall'inizio di questo processo, ma ritengo che, nell'arco di un anno o due, il numero delle consulenze si ridurrà ai minimi termini e con il controllo da parte dei cittadini. Infatti, l'operazione di trasparenza sulle consulenze è stata resa pubblica anche nei singoli Comuni, dal momento che gli elenchi sono stati pubblicati in ogni città e sottoposti alla valutazione dei cittadini: ad esempio, se un tale architetto è stato ingaggiato come consulente e pagato 50.000 euro per progettare le fioriere di un determinato Comune, il cittadino può legittimamente domandarsi se, in un ente comunale con 2.000 dipendenti – tra cui probabilmente numerosi architetti – ci fosse veramente bisogno di un consulente così lautamente remunerato: questa si chiama *accountability*, trasparenza e controllo democratico. Dopodiché, se il sindaco di quel Comune giudicherà fondamentale avere un consulente per la progettazione delle fioriere, ne risponderà direttamente ai cittadini.

Questa operazione sta consentendo di recuperare – ne è contento il ministro Tremonti – circa un miliardo o un miliardo e mezzo di euro sotto

la voce «consulenze». Resta il problema del divario centro-periferia e del famigerato (lo giudico tale unicamente perché crea confusione) Titolo V della Costituzione, che dovrebbe essere migliorato e precisato, dato che la confusione spesso produce conflitto e non leale collaborazione.

Per ottenere i dati sull'assenteismo per malattia ho dovuto compiere un'operazione di *moral suasion* perché nessun ente voleva fornirmeli. Alcune Regioni a statuto speciale, interpretando la loro «specialità» nel senso dell'opacità, hanno risposto di non voler applicare il decreto-legge n. 112 del 2008 sulle assenze per malattia. Sarò costretto ad intervenire e magari apriremo un conflitto di attribuzione.

Questa è senz'altro la strada maestra da seguire. Tra l'altro, federalismo e digitalizzazione sono due facce della stessa medaglia. Gli obiettivi da perseguire sono la trasparenza e la definizione di *standard* di efficienza e produttività, in maniera tale che tutti possano sapere come vengono utilizzate le risorse pubbliche, chi fa che cosa, in quanto tempo e con quale efficienza. Questa è una delle più grandi spinte alla modernizzazione del Paese. Dal momento che la legge delega sul federalismo ha già cominciato il suo *iter*, sarà responsabilità nostra ed anche vostra – ecco un altro compito di questa Commissione – leggere la missione di parlamentari anche alla luce del federalismo.

In conclusione, gli *standard* qualitativi devono riguardare anche la pubblica amministrazione. Non mi riferisco solo agli enti, ma anche all'efficienza dei singoli uffici, perché nel disegno di legge delega al Governo che è in discussione al Senato è specificatamente prevista la creazione di una sorta di *authority* addetta al controllo e alla valutazione dell'efficienza del personale delle pubbliche amministrazioni.

Avrete sicuramente seguito la polemica degli ultimi giorni sulla proposta di attivare i tornelli alle porte delle procure. Devo riconoscere che sono rimasto molto sorpreso nel sentirmi rispondere dagli amici magistrati che loro lavorano a casa. Senza nulla togliere al merito e alla buona fede, questo non è accettabile: lavorano a casa i liberi professionisti, non i dipendenti pubblici. Mi hanno detto non solo di lavorare a casa, ma anche che lo fanno perché non hanno gli uffici. Allora mi sono chiesto: non hanno gli uffici perché lavorano a casa o lavorano a casa perché non hanno gli uffici? È un tema filosofico di alto livello.

Il fatto di non essere ancora pervenuti, in un settore così importante come quella della giustizia penale, civile e amministrativa, ad una moderna concezione di organizzazione del lavoro che sia improntata all'efficienza e alla trasparenza, indipendentemente da come vi si arrivi (tramite i tornelli, i *badge* o i controlli di produttività), è uno dei segnali di arretratezza del nostro Paese. Avviene quindi, in tema di *standard*, che in alcune circoscrizioni giudiziarie si registrino livelli di efficienza straordinari – cito gli esempi di Bolzano e Torino – mentre in altre stati di abbandono.

Con l'operazione di trasparenza che stiamo attuando, tutto questo potrebbe essere localizzato, valutato e fatto oggetto di intervento da parte del *policy maker*, sia che si chiami Consiglio superiore della magistratura, sia

che si chiami Ministero della giustizia oppure Ministero della funzione pubblica, secondo le rispettive competenze.

Vorrei solo precisare che l'ultima finanziaria del Governo Prodi prevedeva l'uso di sistemi di controllo della presenza per tutto il personale della pubblica amministrazione che riceve straordinari. Tutto il personale che riceve una remunerazione legata anche ad orari *extra* è obbligato a sottoporsi a meccanismi automatici di controllo, compresi i famigerati tornelli.

Consentitemi una battuta: anche se il problema non è certo questo, chi sorride o chi dileggia questo sistema in realtà compie un salto indietro a forme preindustriali e pre-organizzative, non dico fordiste o tayloriste, ma pre-fordiste e pre-tayloriste, che non sono degne di un Paese moderno.

Ripeto: trasparenza, federalismo, *standard*, digitalizzazione, «taglia-oneri» e «taglia-enti» sono tutte facce della stessa medaglia. Sono a vostra disposizione per far coincidere tutti questi momenti, che provengono da vari spunti legislativi e che riguardano le stesse tematiche.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro, che ha colto elementi di concomitanza tra vicende che apparentemente sembrano slegate.

LEDDI. Signor Ministro, i dati che lei ha fornito e che in Commissione erano emersi anche nella passata legislatura, sono evidentemente l'indice di un problema strutturale che incide profondamente sulle prospettive di sviluppo economico del nostro Paese.

Crede che un'iniziativa così imponente, come quella finalizzata a semplificare complessivamente la struttura della nostra pubblica amministrazione, soprattutto in relazione al citato efficientamento, considerato anche il supporto che ciò può fornire allo sviluppo dell'economia, richieda senz'altro due modalità di intervento. La prima è quella che lei ha delineato attraverso il «taglia-oneri» e l'individuazione di obiettivi che presuppongono modifiche normative e strutturali, come l'introduzione di deterrenti finalizzati a migliorare ed efficientare la pubblica amministrazione.

Crede che contestualmente ai deterrenti sia però opportuno immaginare anche azioni di leva di tipo positivo. Le faccio un esempio. La settimana scorsa ho presentato al Senato, sulla scorta dell'esperienza che ho maturato in vent'anni di pubblica amministrazione, un disegno di legge che prevede la brevettabilità dell'idea innovativa nel settore pubblico. Sarò ancora più chiara. Fino a qualche anno fa, se si cambiava residenza, iniziava il tormentone del dover modificare l'indirizzo su tutti i documenti e, se ci si dimenticava di farlo, si veniva multati. Da un atto molto semplice, come quello di passare da una città all'altra, derivava dunque una serie di incombenze per il cittadino, che sono state cancellate da un'idea banale, un vero uovo di Colombo: assegnare al Comune presso il quale si assume la nuova residenza il compito di fornire un microadesivo da applicare, ad esempio, sulla patente. A questo punto, con un'idea banale ma significativa, è stata semplificata la vita del cittadino.

Mi chiedo allora: visto che nel privato chi ha un'idea innovativa che, introducendo una nuova procedura, migliora la funzionalità della sua azienda, a qualsiasi settore appartenga, può brevettarla, perché nella pubblica amministrazione l'idea semplificativa e ripetibile – è chiaro che se mi invento una banalità nella gestione del mio ufficio non ha alcun rilievo, quindi occorre fissare determinati parametri – non deve avere la stessa dignità di brevettabilità che ha l'introduzione, ad esempio, di una nuova molecola in un processo chimico? Credo che questo dovrebbe essere trasportato nell'ambito della contrattazione decentrata e dovrebbe rappresentare uno dei fattori che, rispetto a quelli oggi previsti, consente di avere aumenti stipendiali, premi e punteggi nei concorsi interni nella pubblica amministrazione. Credo che valga molto di più questo che non essere nato cinque anni prima di un altro o essersi trascinato da un ufficio all'altro.

La brevettabilità dell'idea innovativa e replicabile nella pubblica amministrazione appartiene al *côté* degli incentivi, che sfruttano anche una caratteristica connaturata alla nostra amministrazione. All'interno della pubblica amministrazione, infatti, vi sono notevoli capacità di innovazione, laddove ciò non resta affidato solo all'iniziativa individuale, ma ne conseguono riconoscimenti di ordine economico, professionale e carrieristico. Credo quindi che riuscire ad introdurre anche elementi che incentivino una naturale creatività semplificatoria possa essere complementare all'azione di deterrenza, che rappresenta una fase parallela che non sottovaluto minimamente.

In secondo luogo, signor Ministro, lei ha fatto cenno al problema, che ormai sta diventando molto grave, dei ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione, che si trasformano poi in una sorta di catena che si riverbera su altri livelli. In questa situazione di crisi comincia a diventare un problema veramente oneroso per le piccole e medie imprese, anche perché le banche stanno incontrando considerevoli difficoltà a scontare crediti vantati nei confronti della pubblica amministrazione, a causa delle difficoltà di liquidità esistenti.

A questo riguardo ho predisposto un semplice disegno di legge che fa ricorso ad uno strumento che il Governo peraltro ha già utilizzato, cioè la convenzione con l'ABI, codificata normativamente, che potrebbe anche essere rimandato alla contrattazione tra parti istituzionalmente deputate, ricorrendo a fondi di garanzia che possono essere attivati anche attraverso la Cassa depositi e prestiti; ciò potrebbe consentire di rimettere in movimento il meccanismo e rimuovere un grosso granello di sabbia dall'ingranaggio.

Prima si è fatto riferimento ad una certa frustrazione degli organi legislativi di fronte ad Esecutivi che tendono ad accentrare sempre più il momento decisionale, utilizzando anche strumenti come il decreto-legge che ovviamente tendono a non coinvolgere più di tanto gli organi assembleari; credo che iniziative di questo genere, che fanno parte della creatività del legislatore, possano aprire un dialogo con chi ha responsabilità di Governo.

*BRUNETTA.* La ringrazio molto, senatrice Leddi, perché questa è musica per le mie orecchie. Le sarei grato se potesse mandare i due disegni di legge al mio indirizzo di posta elettronica.

Innanzitutto il primo disegno di legge si inserisce, come lei avrà notato, nel programma concorsuale «Non solo fannulloni», che ho bandito circa un mese fa, grazie al quale sono pervenuti 700 nuovi progetti di tipo migliorativo ed innovativo per la riduzione dei costi e la *customer satisfaction* da parte di uffici sparsi in tutta Italia, che sto vagliando e valutando, non in astratto o per la medaglietta, ma per usarli come sponde per la premialità nella contrattazione di secondo livello. Ne ho già pubblicati 400 pervenuti in passato e selezionati da «Forum PA» e dal mio Dipartimento. Insieme a questi 700 conto di arrivare a quasi 2.000 progetti, a cui sarà destinata la contrattazione di secondo livello e rispetto ai quali si registra anche una sorta di primo assenso sindacale.

Non si tratta più, quindi, di una contrattazione di secondo livello legata banalmente alla presenza – che sto già assicurando per altra via, come forse qualcuno avrà notato – ma di una premialità legata a risultati di efficienza, minori costi e maggiore soddisfazione dei cittadini. A tale proposito la ringrazio sinceramente, senatrice Leddi. Ritengo che, se a questo aggiungessimo una sorta di premio per quanto riguarda l'innovazione non solo di tipo organizzativo ma di portata strutturale, si potrebbe ulteriormente rafforzare una linea che definirei cultural-sindacale. Le sarei grato, senatrice Leddi, se mi inviasse il suo disegno di legge poiché sarà sicuramente utilizzato. Le prometto di riconoscerle il *copyright*, perché anche se faccio mio un provvedimento ritengo doveroso indicarne il vero autore, così come è accaduto in relazione alla possibilità per un'università di trasformarsi in fondazione, ideata dal collega Nicola Rossi e da altri.

Per quanto riguarda i ritardi nei pagamenti, come ho dichiarato in precedenza, mi sto impegnando proprio su questo versante. Il vero problema concerne il costo e la copertura delle misure in materia. Da questo punto di vista sto lavorando su due filoni: trasparenza, semplificazione e tempi certi nelle procedure, nonché creazione di un fondo di garanzia che aiuti le banche a scontare i crediti. Domani è prevista una riunione con il ministro Tremonti per verificare la possibilità di inserire queste misure all'interno del pacchetto congiunturale anti-crisi. Come già specificato, vi sono diverse componenti della questione, concernenti la trasparenza, i tempi, la certezza delle procedure e delle autorizzazioni, da un lato, nonché i pagamenti e i ritardi degli stessi, dall'altro. In quest'ultimo versante, si rischia una sorta di catena di Sant'Antonio al contrario che determina alla fine il collasso dell'intero sistema. Desidero ringraziarla anche a tale riguardo, senatrice Leddi.

Approfitto di questa occasione per dare un annuncio. Il prossimo 4 novembre vorrei invitarvi alla *Convention* «Reti amiche» riguardante i temi oggetto del nostro confronto odierno, e più precisamente l'aggregazione di reti parallele a quella della pubblica amministrazione, a costo zero, che comprendono vari soggetti, dai tabaccai alle poste, dalle farmacie ai carabinieri, dalle stazioni alle banche, al fine di svolgere funzioni

*paper use*, quindi senza costi di installazione, e funzioni di dialogo nei confronti della pubblica amministrazione. Ciò consentirà, ad esempio, di poter rinnovare il passaporto al supermercato, pagare i contributi della colf (questo si può già fare), riscattare gli anni di laurea e ritirare la pensione (a partire da gennaio) dai tabaccai. Si tratta quindi di moltiplicare la rete e i luoghi. Entro sei mesi si prevede di istituire almeno centomila punti di nuovi contatti con la rete della pubblica amministrazione.

PERDUCA. Quindi si sgrava la pubblica amministrazione.

BRUNETTA. È ciò che stavo per dire. Mettendo in concorrenza le reti amiche con la pubblica amministrazione, quest'ultima inizierà a sentirsi il fiato sul collo. Se ci si rivolgerà prevalentemente al tabaccaio per svolgere determinate funzioni, ottenendo magari maggiore simpatia e disponibilità, accesso più facile, orari più convenienti, non si andrà più all'INPS o al Comune, dove è possibile che vi siano disponibilità attitudinali diverse. In questo modo si crea una concorrenza a costo zero. Desidero invitarvi alla *Convention* «Reti amiche» perché ritengo che stiamo svolgendo un lavoro insieme. Tra l'altro ho depositato il marchio «Reti amiche» a nome della Presidenza del Consiglio dei Ministri e tra un po' partiranno degli *spot* televisivi che rappresenteranno la piccola, grande storia di tali reti.

PRESIDENTE. Nel ringraziare nuovamente il ministro Brunetta per la sua partecipazione, dichiaro conclusa l'audizione odierna e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 15,05.*



