

COMMISSIONE I
AFFARI COSTITUZIONALI, DELLA PRESIDENZA
DEL CONSIGLIO E INTERNI

RESOCONTO STENOGRAFICO
INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 19 NOVEMBRE 2008

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DONATO BRUNO

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SULL'INFORMAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI	
Audizione di rappresentanti del Centro nazionale per l'informatica della pubblica amministrazione (CNIPA):	
Bruno Donato, <i>Presidente</i>	3, 11, 12
Lanzillotta Linda (PD)	11
Pistella Fabio, <i>Presidente del CNIPA</i>	3, 11

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Liberal Democratici-Repubblicani: Misto-LD-R.

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 14,45.

Sulla pubblicità dei lavori.

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

Audizione di rappresentanti del Centro nazionale per l'informatica della pubblica amministrazione (CNIPA).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sull'informazione delle pubbliche amministrazioni, l'audizione di rappresentanti del Centro nazionale per l'informatica della pubblica amministrazione (CNIPA).

Do la parola al dottor Fabio Pistella, presidente del CNIPA.

FABIO PISTELLA, *Presidente del CNIPA*. La ringrazio, presidente. Mi permetto alcune osservazioni introduttive sull'indagine conoscitiva, relative alla priorità del tema.

Un'elevata quota di PIL è gestita attraverso la pubblica amministrazione. I costi che la riguardano, quindi, non sono solo i suoi costi diretti, ma anche quelli che si generano per gli utenti; più in generale, essa ha un forte impatto sull'economia. Da parte della pubblica opinione, è sempre più sentita la necessità di più elevate *performance* e di maggiore trasparenza.

Attraverso un'azione in questo comparto, si genera anche un'opportunità di recupero di risorse destinabili ad altri impieghi o alla riduzione del carico fiscale.

Vorrei aggiungere delle considerazioni di natura internazionale: la funzionalità della pubblica amministrazione è un fattore decisivo per la localizzazione di attività produttive in Italia.

Mi sono trovato a far parte di comitati comunitari e ho appurato che, tra i punti caldi valutati dalle multinazionali per decidere se venire o meno in Italia, ci sono gli interrogativi sul funzionamento della pubblica amministrazione, su quali siano i suoi tempi di risposta e, più in generale, sulla competitività delle nostre imprese sui mercati internazionali e a livello Paese. La funzionalità della pubblica amministrazione è una componente decisiva nel determinare tale competitività.

Credo che vada sottolineata anche la scelta della tempestività di questa iniziativa, che cade a inizio legislatura, in un momento in cui si riscontrano grandi aspettative da parte della pubblica opinione e degli operatori economici e in una congiuntura economico-finanziaria internazionale che domanda interventi di razionalizzazione.

La buona notizia è che esistono soluzioni tecnologiche che potrebbero essere dispiegate per ottenere questo risultato e che anche nella pubblica amministrazione italiana ci sono esperienze da valorizzare.

D'altra parte, in sede governativa e parlamentare, in questi mesi e in queste settimane, sono in corso di attuazione interventi normativi e programmatici.

Mi permetto anche di osservare la completezza e la puntualità delle questioni poste al centro dell'indagine: il programma è tutt'altro che generico.

Dato il ruolo del CNIPA, le mie considerazioni saranno più sulla programmazione che non sulla *governance* del sistema e, nella mia esposizione, tenterò di seguire puntualmente i temi individuati nel vostro documento, il primo dei quali è l'adeguatezza e la coerenza del quadro normativo vigente, con particolare riferimento al codice dell'amministrazione digitale (CAD).

Sul piano internazionale viene riconosciuto che il nostro quadro normativo, a livello legislativo e a livello delle scelte strategiche correlate, è fra le prassi migliori. Sul piano delle strategie, una conferma del fatto che le scelte italiane sono condivise viene, per esempio, dal documento varato dall'ultima conferenza ministeriale sull'*e-government*, tenutasi nel settembre 2007 a Lisbona, ma anche dalla disamina dei piani dei singoli Paesi.

Ho trovato di particolare interesse, anche per le assonanze organizzative, il recentissimo documento dell'ottobre di quest'anno, dal titolo *France numérique 2012*, articolato in proposizioni, di cui vi raccomando l'esame. A titolo di curiosità, sottolineo che al punto 144 si propone addirittura l'unificazione in un unico centro di responsabilità di tutte le risorse pubbliche destinate all'ICT (*Information and Communication Technology*): sia quelle finanziarie, sia quelle umane. Questa non è la mia proposta, ma la indico come un punto di riferimento del tipo di discussione in corso negli altri Paesi.

Questo quadro legislativo prevede che il Governo, in materia di digitalizzazione della pubblica amministrazione, emetta direttive sulle dimensioni programmatiche. Recentemente, in questo senso, il Ministro Brunetta ha emesso un documento denominato « Piano industriale per l'innovazione », che immagino sarà oggetto delle considerazioni del rappresentante del Dipartimento per l'innovazione e la tecnologia nel corso della sua audizione.

Dal punto di vista del metodo, suggerirei alcuni adeguamenti per quanto concerne la programmazione.

Anzitutto, occorre integrare le analisi *ex ante* con verifiche *in itinere* ed *ex post*. Questo è un problema diffuso nella pub-

blica amministrazione: la valutazione iniziale è documentata e approfondita ma ciò che accade in seguito rimane una catena aperta. Se si vuole conseguire un certo risultato, si realizza uno strumento e se ne verifica la rispondenza alle specifiche esigenze e alla capacità di conseguire l'obiettivo: questa è la differenza fra valutazione *ex post* dei risultati e confronto di impatto atteso. È fondamentale che siano individuati obiettivi intermedi misurabili, oltre che realistici, ed è altrettanto indispensabile che venga semplificata la lista dei documenti e dei passaggi previsti dall'iter di programmazione.

Non mi attardo ad illustrare la prima delle figure che ho consegnato come documentazione: è di ausilio a sostenere la tesi per cui l'attuale meccanismo è estremamente complesso. Vorrei, però, sottolinearne due aspetti che ritengo positivi (e di continuità, se mi posso permettere, tra questo Governo e quello precedente): sul lato sinistro vi è la dimensione nazionale, mentre sul lato destro c'è quella regionale. La Commissione, giustamente, ha posto un quesito specifico su questo punto. Ho cercato qui di razionalizzare in uno schema completo questa bivalenza, che deve diventare una sinergia. Sullo sfondo c'è una terza dimensione, quella comunitaria, perché ogni nostra azione, inevitabilmente, riguarda tre livelli. Nondimeno, si impone una semplificazione. Vorrei richiamare l'attenzione su un oggetto che sta al centro di questa figura, denominato — in acronimo — PAESE: è il contenuto di un patto che, circa un anno e mezzo fa, ha portato le regioni, gli enti locali e il Governo ad un accordo su una lista di priorità. Credo che si debba continuare ad investire su questo.

L'adeguatezza del quadro normativo, dicevo, deve garantire la massima qualità a livello della legge, ma occorre considerare anche che, purtroppo, incontriamo spesso delle difficoltà con i decreti applicativi, la cui produzione deve essere accelerata, altrimenti le leggi restano dichiarazioni di principio.

Un'altra necessità di carattere generale riguarda il rafforzamento del quadro delle

sanzioni per le inadempienze, perché se il CAD prevede che si debba fare qualcosa, ma questo qualcosa non viene fatto, non accade nulla.

Mi permetto una battuta: forse il CAD andrebbe smontato e rimontato nelle parti di rispettiva competenza, nelle norme base. I dipendenti pubblici conoscono il decreto legislativo n. 165 del 2001, la legge n. 241 del 1990 e il decreto del Presidente della Repubblica n. 97 del 2003 sulla contabilità di Stato; poi, da un'altra parte, hanno un meraviglioso libretto, stampato in bicromia dal CNIPA, che viene considerato come una *option*, da seguire solo se lo si ritiene utile. Credo, invece, che esso debba costituire un vincolo, per quanto riguarda le modalità di esercizio della normale amministrazione.

Un esempio: quando un neo-assunto arriva all'ENEL, gli viene fornito il manuale di organizzazione; quando un neo-assunto arriva nella pubblica amministrazione, invece, gli viene dato, forse, il decreto del Presidente della Repubblica di ordinamento del ministero: non è la stessa cosa. Il CAD resta una finezza che serve a mostrare di essere aggiornati, ma non è percepito come uno strumento.

Noi stiamo cercando di attuare questo tipo di rivoluzione nei sistemi informativi. Il Ministro Brunetta ha varato un piano di produzione a ritmo serrato delle norme secondarie: ovviamente il CNIPA è tra i primi ad operare in questa direzione.

Devo dire che anche nella precedente legislatura ci si era mossi in questo senso; in particolare, la norma operativa sulla dematerializzazione ha rappresentato un grosso passo in avanti.

Mi permetto di esprimere un giudizio di apprezzamento per i testi relativi alle deleghe al Governo per la manutenzione del CAD; e per tutte le altre disposizioni, tra cui, ad esempio, quelle contenute nel disegno di legge del Governo attualmente all'esame del Senato, vale a dire l'atto Senato n. 1082.

Per quanto riguarda il raccordo tra Stato, regioni ed enti locali, vorrei solo osservare che in Italia quasi tutti i servizi riguardanti i cittadini sono multi-livello,

ossia che non esiste una singola unità della pubblica amministrazione che fornisca un risultato finale, il quale nasce solo da apporti integrati in sequenze complesse.

L'esempio più elementare è la licenza di abitabilità di una villetta neo-costruita. Tale licenza, alla fine, viene concessa dal comune, ma cosa c'è dietro a questo atto finale? Credo che si debba ragionare entro un quadro normativo che abbandoni il vecchio schema dell'atto amministrativo semplice solo come eccezione. Ci sono l'atto amministrativo complesso e la conferenza dei servizi, ma normalmente si pensa di avere un sistema lineare, isolato e autosufficiente. Questo è un errore di modello.

Vorrei sottolineare la scelta del Ministro Brunetta, contenuta nel piano industriale per l'innovazione, di realizzare una serie di accordi bilaterali, sia con i colleghi ministri sia con le regioni.

Si pone, poi, l'esigenza di rendere compatibile questo quadro. Cito un esempio, previsto nel CAD, che ha funzionato: il Sistema pubblico di connettività (SPC). È interessante analizzare quali sono i principali soggetti coinvolti in questa importante infrastruttura: oltre a me — che ne faccio parte *ex officio* — e al presidente, ci sono otto rappresentanti di pubbliche amministrazioni centrali e otto rappresentanti di regioni ed enti locali. Ci riuniamo con frequenza mensile e affrontiamo tutte le questioni problematiche di carattere operativo. Forse lavoriamo, in parte, anche al di là delle nostre competenze formali, ma sta funzionando benissimo e raccomando questo tipo di soluzione di carattere pratico.

Al tema del raccordo tra Stato, regioni ed enti locali sono collegate anche le dimensioni delle risorse finanziarie. Ne ricordo alcune: i bandi Alleanze locali per l'innovazione (ALI) e per il riuso; i progetti del Programma operativo nazionale (PON) e dei Programmi operativi regionali (POR) che operano su vari fronti, tra cui quello della ricerca e dello sviluppo o quello dell'informatica; i Fondi aree sottoutilizzate (FAS) e i bandi previsti dal piano « Industria 2015 ». Mi permetto di fare un

esempio. L'industria automobilistica ha presentato progetti di ricerca sulla infomobilità, che io conosco, avendoli seguiti come presidente del CNR, nominato dal precedente Governo. Francamente non mi sembra che sia la FIAT a fare la politica su un sistema di comunicazione che riguarda l'infrastruttura e le apparecchiature; le aspettative dei cittadini non sono rivolte solo alla mobilità, ma anche alla protezione dell'ambiente. È necessario che la trasversalità dei sistemi ICT li faccia emergere come settore.

Questo, per esempio, è un limite nel piano « Industria 2015 », di cui ho avuto occasione di parlare con l'allora Ministro Bersani. Credo che il Ministro Scajola abbia colto questa esigenza di dare visibilità alla dimensione trasversale dell'ICT.

Permettetemi un'ultima considerazione sul ruolo delle regioni. Vi porto due esempi molto positivi, a mio avviso.

La regione Lombardia si è messa al lavoro — poi vedremo le statistiche al riguardo — e ha fornito una serie di servizi.

La regione Emilia-Romagna ha ottenuto lo stesso risultato con un approccio complementare, ossia mettendosi alla guida di aggregazioni di comuni e province, identificando un *leader* per classi di problemi omogenei.

A mio avviso, si è così esercitato il dettato costituzionale sulla programmazione, evitando che la frammentazione della dimensione dei comuni (sono 4.500 i comuni con meno di 1.000 abitanti) diventasse un fattore di freno allo sviluppo. Ha così creato un punto di snodo che io chiamo volgarmente « centralino », ma che trovo fondamentale per l'efficacia delle azioni.

Sul tema della digitalizzazione della pubblica amministrazione — passando, così, all'argomento degli standard, degli obiettivi di efficienza e del livello delle prestazioni — trovo utile un meccanismo di confronto tra domanda e offerta.

La pubblica amministrazione ha insistito molto sulla dimensione dell'offerta, cioè su cosa si pensa di essere in grado di fare in modo efficiente, ma lo ha fatto

molto meno sulla diminuzione delle domanda, ossia sull'individuazione dei servizi che i cittadini e le imprese, in concreto, vorrebbero.

Sul primo punto, a mio avviso la dimensione dell'offerta — lo ripeto — è sovrastimata. Occorre introdurre innovazioni nei processi e negli approcci, oltre che nella tecnologia. Se noi informatizziamo la disorganizzazione, la rendiamo solo più difficile da smantellare.

Sono stati fatti degli studi — cito quello della *London School of Economics* — che hanno dimostrato la moltiplicazione per un fattore tre dell'efficienza della spesa, se l'azione è composta lungo le due direttrici. Va superata la distinzione tra informatica e telecomunicazioni, che in alcune amministrazioni permane. Che cos'è Internet? Che cos'è il *Voice over IP* (VoIP)? Sono la stessa cosa e vanno chiamati ICT.

Un prerequisito perché l'offerta della pubblica amministrazione possa essere efficace, è una lettura della spesa in termini di *full costing*, che includa, cioè, non solo le spese di investimento, ma anche quelle per il personale, per la gestione e per la logistica.

Infatti, la dimensione degli investimenti dà necessariamente luogo ad un costo, nell'immediato, i cui benefici si proiettano nel tempo e su unità organizzative diverse da quelle che determinano la spesa.

Se abbiamo una presentazione del bilancio frammentata e disarticolata per tipologie di spesa, non siamo in grado di cogliere questi meccanismi di compensazione.

L'altra parola chiave credo sia *feedback* (come si chiama sia nell'ingegneria sia nella biologia): catene chiuse, nel senso che si impara dall'esperienza e se ne tiene conto ai fini delle decisioni successive. Incentivi, disincentivi e meccanismi di correzione, quindi, devono essere approntati *in itinere*. Lo schema logico di molti nostri procedimenti è, invece, la catena aperta: non si chiude mai il circuito, abbiamo solo linee e, come abbiamo imparato alle scuole medie, essendo la retta infinita, non c'è mai una freccetta che torna indietro.

Questo si configura anche come un meccanismo di sostanziale svuotamento di norme che, peraltro, sono largamente condivisibili e che vengono presentate come riferimento di qualità. Penso alla retribuzione dei dirigenti, costituita da una parte fissa e da una parte variabile, quella che nelle aziende si chiama *Management by objectives* (MBO). In alcuni convegni ho detto ironicamente che noi abbiamo inventato l'MB, ovvero l'MBO senza obiettivi.

Analizzando le statistiche, infatti, si scopre che praticamente il 100 per cento dei dirigenti prende il massimo della parte variabile — ho difficoltà a chiamarla così — anche se gli obiettivi non sono stati raggiunti. La giustificazione fornita è che gli obiettivi non erano chiari o non erano misurabili oppure che le risorse non erano certe. Tutto questo, però, può migliorare.

La buona notizia è che con la rappresentazione del bilancio dello Stato per obiettivi, si è fatto un piccolo, ma spero decisivo, passo in avanti. Mi permetto di raccomandarvi un approfondimento — all'interno di questa indagine conoscitiva o in un altro contesto — della scelta francese, che è iniziata con una legge del 2001, poi diventata operativa nel 2006 (il che spiega quanto fosse complessa la sua traduzione in fatti). La Francia non solo rappresenta i bilanci in termini di obiettivi — come, per ora, facciamo noi — ma gestisce e organizza anche le risorse in termini di obiettivi. Questo ha dato luogo a una riconcettualizzazione dell'assetto organizzativo. C'è la grande questione dei dipartimenti, ad esempio, il cui rapporto con le direzioni generali non è chiarissimo, perché le carte parlano di un loro generico coordinamento ma, nei fatti, in ciascuna realtà comanda il direttore oppure il capo del dipartimento, a seconda di chi dei due abbia la personalità più forte. Questo, però, non mi sembra funzionale. Peraltro, non si capisce se è un meccanismo trasversale o se concerne la catena gerarchica.

I francesi hanno chiamato il responsabile « *chargé de mission* » (capo progetto) che, per definizione, è trasversale e risponde dei risultati ottenuti.

Relativamente all'incrocio tra domanda e offerta, noi suggeriamo — i nostri documenti sono articolati in questo modo — l'utilizzo di tre dimensioni, rappresentate nella seconda figura della documentazione consegnata.

Partiamo dai bacini di utenza e, quindi, dai relativi servizi da erogare e da rendere fruibili. I bacini di utenza non devono essere inventati, perché sono esattamente le missioni che stanno nel bilancio dello Stato (la salute, la sicurezza, l'istruzione, l'ambiente, il territorio e così via), ma vanno declinati puntualmente in effettivi servizi.

Ad esempio salute significa fascicolo elettronico, sistema di prenotazione, assistenza domiciliare alle persone con *handicap* e così via.

La seconda dimensione è una lettura dei sistemi informativi, che ritengo abbastanza innovativa. Parto da un esempio che mi è familiare, data la mia provenienza professionale. Le centrali elettriche non sono rappresentate come insiemi di viti, bulloni, lamierini e quant'altro — non è così che funziona — bensì come caldaia, turboalternatore, scambiatore di calore eccetera, ossia grosse parti, fungibili tra più impianti e tipologie di impianti, che vanno dalle centrali elettriche agli impianti per l'ambiente, agli impianti di manifattura, alle navi e così via.

I sistemi informativi italiani sono invece concettualizzati come se si partisse da un foglio bianco e si dovessero scrivere 50.000 *statement* in non so quale linguaggio, ricominciando sempre daccapo. Questo è un modo arcaico di operare e comporta una serie di conseguenze. Innanzitutto, non c'è modularità; in secondo luogo, la manutenzione è pressoché impossibile e la fruibilità incrociata è altrettanto difficile. Si tratta, quindi, di monoliti, non di modulari. Questo penalizza anche le imprese, in qualche modo, perché il resto del mondo lavora in un'altra maniera e, quindi, il nostro è un mercato peculiare.

Ciò sta avvenendo anche nel mercato dell'auto, perché in Europa soltanto il gruppo Bosch fa l'elettronica di potenza; e

tutti montano l'elettronica Bosch. Specializzarsi per segmenti qualificanti diventa, quindi, anche un modo di costruire un'impresa di tipo europeo, che non può basarsi sul fatto che in Italia tutte le imprese di informatica fanno tutto. Non mi sembra che gli altri facciano così.

La terza dimensione è la più elementare e riguarda gli oggetti del contratto di acquisto (quanti *server*, quanti *laptop*, quante licenze Oracle e quant'altro). Francamente non credo molto alle statistiche che illustrano il grande livello di informatizzazione della pubblica amministrazione perché abbiamo due PC per dipendente. Credo che questa statistica non dica nulla: a noi interessa conoscere i risultati ed è molto difficile correlare questa micro-descrizione con i risultati attesi. Sapere quanti PC esistono per ogni cartella clinica, non serve.

Se, invece, analizziamo le capacità funzionali, capiamo che la cartella clinica è un *database* che richiede un *knowledge management system* per navigarci e un sistema di identificazione e autorizzazione per stabilire che ogni cartella clinica può essere consultata solo da un soggetto e non da altri e via dicendo. Si tratta, quindi, di predisporre funzionalità caratterizzanti a carattere trasversale, potendo così ottenere un grande risparmio.

Farò un esempio. Il CNIPA ha realizzato, negli anni passati, due portali, uno per il cittadino e uno per le imprese: un'ottima cosa, certo. Mi chiedo, però, perché siano stati predisposti due diversi contratti, con due diverse soluzioni tecnologiche e con due diverse modalità di gestione quando, per creare un portale, servono un *database*, un sistema di navigazione, uno di identificazione e autorizzazione, e uno di transazione. Sono due versioni di un oggetto base — il portale interattivo — che si sarebbero potute forse realizzare combinando le parti.

Venendo al confronto con il sistema industriale, devo dire che esso utilizza un *marketing* strategico, il quale individua quali prodotti vendere e a chi. Questa è la parte debole della pubblica amministrazione. Inoltre, c'è un ufficio approvvigio-

namenti che compra i PC, i *laptop*, i *server* e quant'altro; non è, però, questo stesso ufficio ad elaborare la strategia di *marketing* strategico. Mentre viene riservata grande attenzione al contenimento della spesa che, certo, è importante, ma non è sufficiente.

In mezzo c'è la produzione. In un'azienda industriale la produzione storica si basa sulla catena di montaggio tayloristica, che prevede tante piccole lavorazioni in catena di montaggio, con certi tempi e certi metodi. I procedimenti amministrativi della macchina pubblica italiana sono questi — tempi e metodi — ma non sono finalizzati ad ottenere dei risultati, per cui ci sono lo specialista della saldatura e quello della verniciatura, che non vogliono saperne di avere problemi fra loro. Nel caso della fabbrica ci si aspetta l'automobile; in quello della pubblica amministrazione, il sistema informativo.

Tra i vantaggi, c'è la possibilità di scambiare messaggi e transazioni, proprio perché i processi amministrativi sono multi-livello, se il sistema è articolato e frammentato. Non c'è bisogno, quindi, di compiere tutto il percorso del monolite per poi uscire, attraverso un passaggio intermedio, verso un'altra amministrazione, che magari lo manda all'interno. Il meccanismo che funziona mediante componenti funzionali, quindi, è quello che facilita anche le situazioni nelle quali più amministrazioni operano per lo stesso obiettivo.

In questo quadro, la gestione dei flussi documentali costituisce un punto di particolare rilievo. L'Italia era partita molto bene su questo, lanciando il protocollo elettronico quando gli altri Paesi ancora non lo avevano adottato. Tuttavia, io insisto sull'ostilità all'uso dell'espressione « protocollo elettronico », perché essa lascia intendere (come in effetti è avvenuto in molti casi) che il problema consista nel registrare l'entrata e l'uscita. È fondamentale, invece, registrare cosa accade nel complesso delle pubbliche amministrazioni e, quindi, i diversi passaggi e le diverse interazioni.

Non si tratta, dunque, di un problema di informatica, ma di assetti organizzativi e di modalità di installazione.

Ritengo che, in questo ambito, l'investimento debba proseguire con grande decisione, così come deve proseguire su un altro fronte, con un sistema integrato di gestione del personale, della logistica e delle risorse finanziarie. Con la Ragioneria generale dello Stato abbiamo iniziato un percorso comune, che ha identificato le priorità in questi due capisaldi, con risultati molto positivi, tra cui anche la costruzione di rapporti con altri comparti della pubblica amministrazione.

Voi, da conoscitori della materia, sapete che, presso la Ragioneria generale dello Stato, l'Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale e l'analisi dei costi del lavoro pubblico (IGOP) svolge un'attività inerente al settore delle spese del personale, con occasione di sovrapposizioni con ciò di cui si occupa il Dipartimento della funzione pubblica di competenza del Ministero. Abbiamo definito dei sistemi informativi coordinati, di uso comune. Può sembrare banale ma chi conosce la macchina pubblica sa che aver definito un protocollo d'intesa e aver stabilito una collaborazione, è un fatto positivo.

La terza ed ultima dimensione riguarda lo sviluppo delle tecnologie. Il documento chiede informazioni su quantità e qualità della spesa e degli investimenti. La spesa *pro capite* italiana non è particolarmente elevata. L'ordine di grandezza va dal minimo della Grecia, che ammonta a 25 euro annui *pro capite*, ai 50 euro dell'Italia (pari al doppio della Grecia), ai 250 euro della Svezia, ai 150 euro del Regno unito. All'interno dell'Unione europea, quindi, il fattore è circa dieci, laddove noi siamo distanti di un fattore due dal minimo e di un fattore cinque dal massimo. Nella figura potete vedere la somma della spesa della pubblica amministrazione locale (regione ed enti locali) e di quella centrale.

La figura successiva dà una rappresentazione della dinamica di questa spesa, che è stabile nel tempo. A quanto ammonta? Tanto per dare una cifra, diciamo che

spendiamo 1,5 miliardi di euro l'anno sia per la PAC, sia per la PAL: sono due numeri sensati, il cui totale è pari a 3 miliardi.

Queste sono le spese di investimento e, di fianco, potete vedere tutte le altre tipologie di spesa, che non sono ben quantificate. I tentativi che abbiamo fatto recentemente di operare delle quantificazioni hanno portato a cifre, a mio avviso, largamente sottostimate. Oggi sono quotate al 10-15 per cento ma, soprattutto, sono forti fattori di rigidità. Questo per quanto riguarda la quantità.

Dirò ora qualcosa sulla qualità, avviandomi alla conclusione.

Purtroppo, sulla spesa due difetti pesano come macigni. Il primo è che gran parte dell'attività di programmazione è poco significativa, perché si registra uno scarto molto rilevante fra il preventivo e il consuntivo. Non solo: a dire la verità, i documenti sono tre, perché c'è una programmazione triennale, fatta con largo anticipo, poi c'è una pianificazione annuale, che si appoggia sulla Finanziaria e, infine, c'è il consuntivo.

L'1,5 programmato diventa 1 in fase di stanziamento e scende a uno 0,7 effettivamente erogato. Che cosa ci facciamo con un piano che ha un fattore due rispetto all'effettiva disponibilità di risorse? Se avvengono queste riduzioni di *budget*, inoltre, esse non si ripercuotono sulla gestione, che prosegue inalterata, ma sugli investimenti.

Permettetemi ora di segnalare la raccomandazione di semplificare, come ho già detto, il processo di pianificazione; di cercare di mantenere effettivamente l'arco triennale; e di imporre, con tecniche di *zero-based budgeting*, che una quota delle disponibilità venga forzosamente orientata nel passaggio dalla gestione agli investimenti per il cambiamento.

Questo rimane vero soprattutto quando si va a vedere l'incidenza sulla parte dei servizi, che non raggiunge il 10 per cento della spesa complessiva. Ciò vuol dire che noi spendiamo per gli altri due fronti: il miglioramento della macchina come tale e il miglioramento delle tecnologie.

Mi è sembrato utile richiamare la vostra attenzione su qualche elemento che riguarda la pubblica amministrazione nelle regioni e negli enti locali, sulla quale il CNIPA ha una competenza meno incisiva che non sull'amministrazione centrale, soprattutto sottolineando la finalità della spesa.

Citavo, in precedenza, con riferimento al grafico che vi è stato distribuito, l'esempio della Lombardia, che ha scelto — io credo molto positivamente — di insistere sui servizi. Non è, forse, fortuita la circostanza che, tra gli accordi che citavo, il Ministro Brunetta abbia firmato per primo quello con la regione Lombardia. Credo, comunque, che in questi giorni debba firmare quello con la regione Campania, dove pure ci sono delle ottime disponibilità, anche in termini di risorse, come dicevo precedentemente.

Uno dei vostri quesiti chiedeva del rapporto con le imprese. Ne ho già parlato, ma credo che, dal punto di vista dei contenuti, si potrebbe valorizzare il concetto di *project financing* per quel tipo di sviluppo in grado di dar luogo a ritorni differiti, ma realisticamente prevedibili, e che possano comportare un contributo delle aziende ai costi di investimento.

Due questioni apparentemente marginali possono risultare decisive: l'incertezza nel processo di aggiudicazione delle commesse e i relativi ricorsi in sede giurisdizionale. Sono il TAR o il Consiglio di Stato a decidere un largo numero di aggiudicazioni. Ciò evidenzia una patologia che credo debba essere affrontata, se non altro per quanto concerne la tempistica.

Il ritardo nei pagamenti è causa di difficoltà per le imprese, così come una lettura, che ritengo esasperata, di quella norma sul vincolo del contenzioso fiscale, per cui un modesto e incerto contenzioso fiscale blocca il flusso dei pagamenti.

Non avrei dedicato attenzione a questo aspetto se esso non fosse rientrato nella politica del Governo, che mi sembra voglia dare liquidità al sistema delle imprese in un momento di difficoltà qual è quello attuale; se ne potrebbe ottenere un giovamento consistente.

Sorvolo sul sistema pubblico di connettività. Intendo soltanto dichiarare che si tratta di una grossa infrastruttura, positiva, che ha dato luogo a risparmi. I numeri indicano un dimezzamento dei costi per la connettività, ma soprattutto la creazione di un contesto che faciliterà la cooperazione tra le amministrazioni.

Mi piace sottolineare un'iniziativa del Ministro Stanca, poi sostenuta dal Ministro Nicolais e dal Ministro Brunetta, che è un nostro elemento di forza nel dialogo con gli altri Paesi.

Come dicevo, nel dialogo con le regioni abbiamo già firmato tre accordi, per creare una rete federale, non limitata, quindi, al solo troncone nazionale. Le prime tre regioni sono state Emilia-Romagna, Umbria e Toscana. Le prossime saranno Campania, Friuli Venezia Giulia, Puglia e, poi, Basilicata, Piemonte e Marche.

Il sistema è un'intuizione del codice dell'amministrazione digitale e si chiama « sistema federale di connettività », che io considero significativo anche in vista del federalismo fiscale che verrà.

Un'ultima considerazione riguarda il rapporto con i cittadini. Noi siamo convinti che sia possibile superare l'attuale situazione, che trasferisce ai cittadini incombenze ingiustificate. Io ho definito il cittadino come « il cercatore », « il camminatore » e « il coordinatore » perché, una volta acquisito un risultato intermedio, deve poi portarlo in un'altra amministrazione. La tecnologia consente di evitare questo e noi stiamo studiando un nuovo tipo di portale apposito. Forse il nome « portale », per motivi scaramantici, dovrebbe essere accantonato, perché non è stato foriero di particolari successi: noi preferiamo parlare di « rete delle reti ». Parlo della rete nazionale e di quella rete federale, a cui il Ministro Brunetta ha aggiunto la dimensione delle reti amiche, che flessibilizza la parte relativa alla fruizione. Tutto deve essere concettualizzato come rete.

L'amministrazione si è fortemente verticalizzata. L'INPS è un esempio molto positivo, anche su scala internazionale, che

si riscontra fino ai suoi sportelli, ai suoi terminali e alle soluzioni informatiche adottate, che raggiungono il singolo cittadino. Sia dal punto di vista convenzionale (gli sportelli unificati), sia dal punto di vista informatico, insieme all'INPS possiamo forse mettere l'INAIL, l'INPDAP e quant'altro: tecnologicamente sarebbe banale farlo.

Un'altra delle domande del programma chiede, molto più elegantemente di come posso riportare io, se, alla fine, il cavallo beve, ossia: che cosa fanno, in definitiva, i cittadini?

In estrema sintesi, ma avete le statistiche a disposizione, accade che i servizi vengono offerti, le imprese ne usufruiscono - e noi siamo in buona posizione, a metà classifica o oltre, su scala europea - ma molto meno ne usufruiscono le famiglie. Le spiegazioni di questo sono complesse.

Una spiegazione è legata all'assetto sociale: è chiaro che in Svezia la mobilità e la distribuzione di istituti tradizionali sul territorio è ben diversa da quella presente sul territorio nazionale. È anche vero, però, che ci sono ostacoli di carattere culturale legati all'attitudine dei funzionari pubblici, che si rispecchiano nelle attitudini delle famiglie. Voi sapete bene quanto c'è voluto perché la norma sulla dichiarazione sostitutiva assumesse reale valenza.

Lo stesso accade per le transazioni digitali: una pubblica amministrazione che ha ricevuto una mia domanda per un finanziamento, mi ha chiesto comunque una raccomandata e mi ha suggerito di evitare l'uso della posta elettronica certificata - di cui io sarei promotore e custode - dubitando della sua validità.

Su questo fronte, io credo siano indispensabili norme che prevedono meccanismi sanzionatori, anche pesanti, perché altrimenti il cambiamento culturale non si consegue.

Mi permetto, sommessamente, un'ultima osservazione su una questione specifica riguardante il CNIPA, un organismo che si sta trasformando e presso il quale sono arrivato abbastanza recentemente.

Credo che stiamo facendo un buon lavoro nel settore ICT, con un taglio da società di ingegneria, in supporto alla pubblica amministrazione: razionalizziamo i progetti; non vogliamo lavorare se non in costellazione di ruoli; abbiamo un buon rapporto con tutti gli interlocutori, a cominciare dalla Concessionaria servizi informativi pubblici (CONSIP), proprio perché abbiamo fatto questa distinzione tra meccanismi contabili e meccanismi strategici.

Storicamente, abbiamo avuto una disponibilità di bilancio di circa 20 milioni di euro, mentre quest'anno le risorse si sono dimezzate; non oso pensare a come faremo il bilancio. Confido in interventi di revisione, sui quali so che il Governo è all'opera, ma mi corre l'obbligo di rappresentarvi questa specifica situazione di difficoltà.

Se il presidente e i membri della Commissione lo ritengono opportuno, è ovviamente disponibile il testo del mio intervento, che ho velocemente scorso, mentre le figure vi erano state fornite in anticipo.

Vi ringrazio e mi scuso per la lunghezza dell'esposizione.

PRESIDENTE. Siamo noi a scusarci con lei. Purtroppo, per motivi di tempo ed impegni improrogabili della Commissione, dobbiamo interrompere i nostri lavori. Volevo chiederle, presidente Pistella: se noi formulassimo ulteriori richieste scritte e gliele inviassimo, lei avrebbe, eventualmente, la cortesia di risponderci?

FABIO PISTELLA, *Presidente del CNIPA*. Mi farà piacere.

PRESIDENTE. Se dunque avremo ulteriori richieste da rivolgere al presidente Pistella, le formuleremo per iscritto e gliele invieremo, in modo tale che possa risponderci. Eventualmente, ci farebbe piacere poterlo risentire al termine della nostra indagine.

L'onorevole Lanzillotta ha chiesto di intervenire.

LINDA LANZILLOTTA. Anzitutto, vorrei ringraziare il presidente e la Commis-

sione per aver accolto la centralità e l'importanza di questo tema, e il presidente Pistella per essere intervenuto.

Devo dire, tuttavia, che l'audizione dovrebbe consentire anche l'interazione perché, altrimenti, ci limiteremmo ad acquisire dei documenti scritti. Penso, quindi, che dovremmo chiedere al dottor Pistella di tornare per rispondere ai nostri quesiti, perché il CNIPA è un'istituzione strategica.

Il suo intervento è stato molto interessante, però avrei tante domande da porgli e mi farebbe piacere farlo in Commissione e non solo per iscritto, se fosse possibile.

PRESIDENTE. Sta bene; il dottor Pistella, in luogo di una richiesta scritta,

riceverà l'invito a ripresentarsi in Commissione per continuare questa discussione.

Rinvio il seguito dell'audizione ad altra seduta.

La seduta termina alle 15,25.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 22 dicembre 2008.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

