

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 GENNAIO 2021

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE NICOLA STUMPO

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		ALL'ESERCIZIO DELLE ATTIVITÀ DI IMPRESA	
Stumpo Nicola, <i>Presidente</i>	3	Audizione della Ministra per la pubblica amministrazione, Fabiana Dadone	
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE CONNESSE ALL'AVVIO E		Dadone Fabiana, <i>Ministra per la Pubblica Amministrazione</i>	3, 8
		Stumpo Nicola, <i>Presidente</i>	3, 8

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
NICOLA STUMPO

La seduta comincia alle 8.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione diretta sulla *web-tv* e la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Ricordo che, trattandosi di una seduta dedicata all'attività conoscitiva, ai componenti della Commissione è consentita la partecipazione da remoto, in videoconferenza, secondo le modalità stabilite dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 4 novembre 2020.

In proposito, ricordo che è necessario che i componenti che intendono partecipare ai lavori secondo la predetta modalità, risultino visibili alla presidenza, soprattutto nel momento in cui essi svolgono il loro eventuale intervento, il quale deve ovviamente essere udibile.

Audizione della Ministra per la pubblica amministrazione, Fabiana Dadone.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa, l'audizione della Ministra per la pubblica amministrazione, Fabiana Dadone, che partecipa ai nostri lavori in videoconferenza e che ringrazio per aver prontamente accolto il nostro invito.

La Ministra interviene per rendere elementi di conoscenza sugli intendimenti del Governo volti, in particolare, a individuare duplicazioni e adempimenti obsoleti per snellire le procedure amministrative relative alle attività economiche e a mettere in campo interventi per pervenire alla gestione in modalità completamente digitale delle predette procedure.

Come di consueto, al termine della relazione della Ministra è riservato uno spazio alle domande dei deputati e dei senatori presenti.

Do quindi la parola alla Ministra Dadone.

FABIANA DADONE, *Ministra della pubblica amministrazione*. Grazie, presidente e onorevoli colleghi. Vi ringrazio per l'invito.

L'indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa riveste una grandissima importanza, in particolare in questo momento, perché affronta i nodi di fondo di una politica di semplificazione a cui il Governo sta dedicando un'attenzione specifica.

Il « Programma di innovazione strategica della PA », che ho proposto ed è parte integrante del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), prevede uno specifico progetto di investimento « *Pa semplice e connessa, per la semplificazione delle procedure amministrative, la digitalizzazione dei processi* » (investimento 2.3). Tale progetto riguarda proprio un'azione a tutto campo di semplificazione, di digitalizzazione delle procedure, di sviluppo della interoperabilità che, in quanto agganciata al Piano di rilancio, costituisce un'occasione irripetibile per portare a termine un radicale ripensamento dei procedimenti, spesso ancora legati a normative obsolete e prive di un'analisi di impatto, che è determinante

per la realizzazione stessa dei progetti del Piano e per un efficace utilizzo delle sue risorse.

L'obiettivo che ci siamo posti è quello di realizzare una drastica riduzione dei costi e dei tempi delle procedure, nonché di erogare servizi secondo nuovi standard di qualità.

L'investimento 2.3 ha quindi l'obiettivo di trasformare la pubblica amministrazione in un'organizzazione snella e semplice e, soprattutto, che si ponga in una logica utente-centrica, ponendosi, nell'erogazione di un servizio, dal punto di vista di chi si rapporta tutti i giorni con la pubblica amministrazione, e quindi che abbia un impatto sulla propria percezione e non sia una semplificazione fine a se stessa.

A tal fine, l'investimento prevede la mappatura completa di tutte le procedure amministrative che ineriscono alle attività economiche e alla vita dei cittadini che si rapportano con la pubblica amministrazione, con priorità per quelle necessarie alla rapida attuazione dei progetti del *Recovery Plan* e con la previsione di consultazioni *ad hoc* delle categorie interessate. L'istruttoria di questa mappatura è già stata avviata dai miei Uffici per oltre 400 procedure nell'ambito dell'Agenda per la semplificazione 2020-2023.

Tale sistematico « censimento dei procedimenti » è propedeutico alla reingegnerizzazione e alla soppressione degli adempimenti non più necessari e frutto di duplicazioni ed è funzionale alla riduzione dei tempi e dei costi, alla trasparenza e alla interoperabilità della digitalizzazione dei successivi passaggi.

Al censimento dei procedimenti è collegata la standardizzazione delle procedure e la predisposizione di *form* digitali, in modo che i cittadini e le imprese non debbano districarsi in un vero e proprio labirinto di procedure e di moduli diversi da un Comune all'altro, che è stata una delle principali difficoltà che ci sono state segnalate nell'ultimo anno.

L'investimento del *Recovery Plan* prevede, altresì, la velocizzazione delle procedure per il rilancio supportando le amministrazioni, non solo statali ma anche re-

gionali e locali, nella gestione, in particolare, delle procedure complesse (come quelle relative a infrastrutture, opere pubbliche, impianti produttivi, valutazioni ambientali, transizione energetica, edilizie urbanistiche e paesaggistiche) attraverso la messa a disposizione di un *pool* di esperti a supporto dell'amministrazione, proprio per sbloccare queste procedure complesse e ridurre i tempi dei procedimenti.

L'investimento prevede inoltre la semplificazione, la reingegnerizzazione e la integrale digitalizzazione delle procedure per l'edilizia e le attività produttive attraverso la digitalizzazione non solo del *front office*, ma anche del *back office* e l'interoperabilità dei flussi documentali tra le amministrazioni attraverso lo Sportello unico per le attività produttive (SUAP), lo Sportello unico dell'edilizia (SUE), le conferenze di servizi telematiche e le altre procedure rilevanti per le attività produttive. Questo aspetto, tra l'altro, è anche uno dei temi di fondo da voi posti per il quale è stata richiesta l'odierna audizione.

È del tutto evidente che il successo delle politiche per il rilancio del Paese dipenderà molto dalla capacità della pubblica amministrazione di rendersi più semplice, più snella e più vicina alle esigenze delle imprese, in particolare nel nodo cruciale della velocizzazione delle procedure e della semplificazione delle stesse. È chiaro però che per velocizzare e semplificare le procedure non si può pensare a un'unica semplificazione che sia valida per tutti i tipi di procedure. Non ci può essere una stessa semplificazione per la costruzione di una grande opera, per la costruzione di un asilo oppure per la realizzazione di una infrastruttura tecnologica. Questo significa che, all'interno di ciascuno dei *cluster* del *Recovery Plan*, dobbiamo individuare, per le varie tipologie di progetti, gli impatti procedurali e le conseguenti azioni di velocizzazione necessarie a livello di norme, organizzazione e interventi amministrativi, che siano mirate ai singoli progetti.

Dobbiamo quindi predisporre un quadro generale trasversale degli interventi di semplificazione e velocizzazione necessari sulla base delle caratteristiche procedurali

dei singoli progetti e che possono anche essere comuni a più tipologie di progetti: ad esempio, l'accelerazione della conferenza di servizi, la semplificazione delle procedure di aggiudicazione, la velocizzazione delle valutazioni di impatto ambientale, delle autorizzazioni paesaggistiche oppure gli interventi per superare talune problematiche relative alla *privacy* o alla *governance* multilivello.

In tal modo possiamo individuare in modo mirato ed efficace quello che serve fare. Mi riferisco, ad esempio, ove necessarie, a: corsie preferenziali, strutture dedicate per velocizzare le procedure ordinarie oppure innovazioni procedurali e norme di semplificazione, purché siano mirate e costruite sulla base dei progetti.

A questo lavoro di ricognizione dei fabbisogni specifici di semplificazione dobbiamo dedicarci, dal mio punto di vista, immediatamente, anche con le migliori esperienze che già abbiamo a disposizione. Ovviamente, ritengo che il primo punto da cui partire sia il decreto-legge n. 76 del 2020, cosiddetto Semplificazioni, individuando le procedure da velocizzare soprattutto per la transizione energetica.

Sotto questo aspetto l'Agenda per la semplificazione 2020-2023 è lo strumento concreto con il quale il Governo vuole dare un apporto alle politiche di semplificazione per la ripresa.

Ricordo che l'Agenda è stata approvata in Consiglio dei Ministri il 2 dicembre scorso a seguito di un accordo siglato nella Conferenza unificata. Si tratta di un piano che individua gli interventi strategici e prioritari, stabiliti in modo condiviso dal Governo insieme alle regioni e agli enti locali. Tali interventi sono focalizzati sull'emergenza e sul rilancio dell'economia e dell'occupazione e hanno l'obiettivo prioritario di superare i vincoli burocratici che rischiano di ostacolare la rapida ed efficace attuazione delle iniziative programmate per la ripresa.

Dal mio punto di vista, l'emergenza Covid-19 ha posto la pubblica amministrazione di fronte a una sfida storica per la necessità non solo di continuare a erogare servizi da remoto, ma anche di porsi di

fronte all'ormai impellente esigenza di semplificare e di accelerare talune procedure, che risulta evidente, ormai, non solo ai cittadini che tutti i giorni hanno a che fare con la pubblica amministrazione, ma anche agli stessi funzionari e dirigenti che vivono quotidianamente la realtà della pubblica amministrazione e si sono resi conto che è necessario fare un salto in avanti. L'Agenda 2020-2023 riprende l'esperienza di una stagione di semplificazione, già avviata in passato, ma poi in parte rallentata negli anni, per svilupparla e portarla a compimento.

Ricordo che nel 2012 l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) aveva riconosciuto il progressivo allineamento delle direttrici di riforma intraprese a livello nazionale con quelle dei principali Paesi europei. Tuttavia, attualmente l'Italia sotto il profilo del *doing business*, degli adempimenti burocratici rispetto alla « facilità » di fare impresa, ha una collocazione molto bassa nelle classifiche mondiali. Su questo c'è ancora un lavoro importante da fare e per superare questo ritardo è necessario agire sui nodi che hanno determinato questa necessità di interventi.

A mio avviso, gli aspetti sui quali è necessario intervenire sono tre. Il primo è quello della *governance*. In un sistema istituzionale di *governance* multilivello, come il nostro, non si può pensare di semplificare semplicemente partendo da un'azione governativa, ma è necessario creare una strategia unitaria e condivisa con tutti i livelli di *governance*, quindi anche quelli regionali e degli enti locali.

Il secondo aspetto è quello dell'attuazione. Non è sufficiente prevedere delle norme per riuscire a cambiare completamente l'assetto, ma è necessario fare molta attenzione alla fase successiva, cioè quella di attuazione e di implementazione. Gli interventi, quindi, devono essere monitorati anche in una fase successiva.

Il terzo aspetto è legato alla prospettiva. L'amministrazione deve uscire dall'ottica autocentrica perché per cambiare è necessario porsi sempre nell'ottica dell'utente, di

chi si rapporta tutti i giorni con la pubblica amministrazione.

Prima di entrare nel merito degli interventi previsti dall'Agenda, faccio un velocissimo accenno al metodo con cui l'abbiamo predisposta.

Le attività di indirizzo e di verifica dell'Agenda sono svolte da un Comitato interistituzionale composto dal Ministro per la pubblica amministrazione, dal Ministro degli Affari regionali, dal Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dal Presidente dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) e dal presidente dell'Unione delle province d'Italia (UPI) o da loro delegati.

Il Comitato è supportato dal Tavolo tecnico per la semplificazione, costituito dai rappresentanti di tutte le componenti che ho prima citato. Questo è il metodo con il quale intendiamo seguire tutto il lavoro relativo all'Agenda.

Ricordo – *in primis* a me stessa – che l'Agenda è uno strumento dinamico e in costante aggiornamento. È stato costruito in modo coordinato, come dicevo prima, coinvolgendo tutti i livelli istituzionali, dal Governo agli enti locali, con azioni che sono state progettate e che andranno monitorate nel tempo. Tali azioni potranno essere periodicamente modificate, integrate e adeguate in base alle esigenze e alle nuove priorità che potranno emergere durante lo stato di attuazione di determinati progetti.

Gli obiettivi che ci siamo posti sono molteplici e per assicurare il rispetto degli impegni assunti, l'attuazione dell'Agenda dovrà quindi essere accompagnata da una costante attività di monitoraggio, volta alla verifica del grado di realizzazione delle iniziative intraprese e del raggiungimento dei risultati prefissati.

Per realizzare questi interventi abbiamo definito un cronoprogramma coordinato e per garantire il rispetto di tale cronoprogramma è in corso di lavorazione, e verrà lanciato entro la fine del mese, un sito *web* dedicato all'Agenda, che si chiamerà « Semplicemente ». Il sito consentirà di monitorare lo stato di avanzamento degli obiettivi che ci siamo dati, al fine di consentire, non

solo a noi che diamo attuazione all'Agenda e monitoriamo dall'interno tutti i passaggi, ma anche ai cittadini e alle imprese, di conoscere lo stato di avanzamento delle procedure di semplificazione.

È un sistema che si svilupperà con dei « semafori », in parte già utilizzato in passato, che riprende un'esperienza positiva. Il sistema mostrerà un « semaforo » verde per le azioni realizzate nei tempi previsti, giallo per quelle in corso e rosso per le azioni in ritardo.

Alle attività di monitoraggio potranno partecipare anche le associazioni dei cittadini e delle imprese. Sulle tematiche oggetto degli interventi di semplificazione abbiamo anche intenzione di attivare delle consultazioni pubbliche sulla piattaforma Partecipa.gov.it, nell'ottica di coinvolgere l'utenza che tutti i giorni si rapporta con i servizi della pubblica amministrazione.

Inoltre, abbiamo previsto di inviare periodicamente alle Commissioni parlamentari competenti un rapporto che darà conto dello stato di attuazione dell'Agenda, evidenziando le criticità emerse, le segnalazioni pervenute, le misure correttive e gli eventuali adattamenti in corso.

L'Agenda prevede 19 interventi in quattro aree tra loro collegate: semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure; velocizzazione delle procedure; semplificazione e digitalizzazione; superamento degli ostacoli burocratici nei settori chiave del Piano di rilancio.

Con riferimento al primo gruppo di azioni, che concerne la sistematica semplificazione e reingegnerizzazione delle procedure, è in corso di predisposizione un « catalogo delle procedure » diretto a uniformare i regimi amministrativi, eliminando gli adempimenti e le autorizzazioni non necessarie. Con il catalogo, quindi, si intende proseguire l'azione di standardizzazione dei regimi amministrativi, avviata nel 2016, ed estendere ulteriormente l'ambito delle attività liberamente esercitabili.

Il catalogo consentirà di tipizzare e individuare le attività economiche soggette ad autorizzazione e quella soggette a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) o a mero obbligo di comunicazione, elimi-

nando le autorizzazioni non indispensabili, semplificando quindi i relativi procedimenti.

Per questa attività sono previsti tempi stringenti, essendo la scadenza fissata per il prossimo 15 febbraio. Tra un mese quindi potremmo già aggiornarci rispetto a questa prima mappatura.

È già in fase avanzata un'analisi, condivisa con le regioni e gli enti locali, che permetterà di uniformare, semplificare e liberalizzare le attività economiche, sia nei settori già oggetto di ricognizione, sia in alcuni settori produttivi finora esclusi, come quello delle energie rinnovabili o del turismo.

Il catalogo rappresenterà la base per interventi *ad hoc* per lo snellimento delle procedure più critiche, che saranno segnalate anche dagli *stakeholder*.

L'obiettivo è definire moduli e *form* digitali standardizzati che, come dicevo nell'introduzione della mia relazione, siano analoghi per tutte le procedure in maniera da evitare le differenziazioni tra Comuni quando un cittadino o un'impresa si rapporta con le pubbliche amministrazioni.

Il secondo gruppo di azioni riguarda la riduzione e la certezza dei tempi delle procedure. In particolare, sono previste azioni di supporto alle amministrazioni per la gestione delle cosiddette « procedure complesse », come le infrastrutture, le opere pubbliche, la transizione digitale.

A tal proposito, mi soffermo sull'articolo 12 del decreto Semplificazioni, che ha previsto che le pubbliche amministrazioni misurino la durata effettiva dei procedimenti di maggiore impatto per i cittadini e le imprese e che pubblichino questi dati, come previsto dalla normativa, comparandoli con i termini dei procedimenti normativamente previsti. L'obiettivo della misurazione è, da un lato, mettere a disposizione delle amministrazioni uno strumento di diagnosi del grado di complessità delle procedure amministrative e, dall'altro, offrire agli utenti la possibilità di monitorare i tempi di erogazione delle pratiche comparandoli a quelli imposti dalla normativa, e, dunque, di effettuare un'analisi oggettiva delle tempistiche dei procedimenti. Questo

ci aiuterà a capire quali sono le criticità e a intervenire in maniera mirata.

Tengo a sottolineare che questo passaggio è importante proprio perché ci consente di risolvere un problema annoso che è quello della conoscibilità dei tempi dell'azione amministrativa, di cui spesso si parla pur avendo poca contezza della loro effettiva durata.

Stiamo già lavorando su questo fronte insieme all'Agenzia per l'Italia digitale (AgID) anche per l'individuazione di soluzioni che consentano l'utilizzo di strumenti automatizzati di misurazione e controllo.

Questa attività si pone in stretto collegamento con il terzo gruppo di azioni previste dall'Agenda nell'ottica della digitalizzazione completa dei procedimenti, e quindi anche della possibilità di applicare l'intelligenza artificiale a tale tipo di processi per una definitiva messa a regime del sistema di monitoraggio.

Rispetto al terzo gruppo di attività che riguarda la digitalizzazione dei servizi, al quale ho già accennato, aggiungo che esso rappresenta una preconditione importante rispetto alla fruizione dei servizi da parte dei cittadini e delle imprese, su cui oggi non si può più rallentare.

Le azioni programmate in questo ambito riguardano due principali aspetti. Il primo è quello del raggiungimento del principio, dichiarato per legge, ma non ancora attuato, del « *once only* » ovvero dell'interoperabilità delle banche dati, in base al quale la pubblica amministrazione chiede una sola volta un documento o un dato che può reperire o che ha già in suo possesso. Il secondo aspetto è legato alla completa digitalizzazione dei procedimenti amministrativi.

Riguardo alla interoperabilità delle banche dati, faccio presente che la prima scadenza prevista dall'Agenda a breve termine rispetto alla data di approvazione della stessa da parte del Consiglio dei Ministri, è già stata rispettata con la pubblicazione, nel dicembre scorso, del catalogo dei servizi e delle modalità di accesso alle banche dati dell'Agenzia delle entrate da parte di amministrazioni ed enti pubblici. Questo intervento, che può sembrare di poco conto,

in realtà assume un'evidente centralità nella fase attuale caratterizzata dal ricorso alle concessioni dei benefici. La possibilità di far interconnettere le banche dati dell'Agenda delle entrate e consentire agli enti pubblici di poter aver accesso a tali banche dati permette, infatti, di velocizzare le procedure di erogazione dei benefici e i relativi controlli. Su questo fronte, la prima scadenza che ci eravamo posti con l'Agenda è stata rispettata.

Parallelamente, stiamo proseguendo con l'individuazione delle altre banche dati di interesse nazionale dandoci una scadenza per l'interconnessione delle altre banche dati a regime.

In questo terzo gruppo sono inoltre ricomprese azioni volte a garantire la piena digitalizzazione dei procedimenti amministrativi che riguardano, in particolare, lo Sportello unico delle attività produttive (SUAP). Come ho sottolineato prima, l'obiettivo è digitalizzare non solo il *front office*, ma anche tutta l'attività di *back office*.

L'ultimo gruppo di azioni programmate nell'Agenda riguarda interventi mirati per superare gli ostacoli burocratici in settori chiave per il rilancio. I primi interventi programmati riguardano i settori individuati dal decreto Semplificazioni, quindi, in particolare: la tutela ambientale, la *green economy*, l'edilizia, la rigenerazione urbana, la banda ultra larga e gli appalti.

Si tratta di misure fondamentali per rimettere effettivamente in moto l'economia del Paese e liberarla dalle lentezze burocratiche che, purtroppo, hanno legato troppo le mani a questo Paese in questi

anni, complice anche il fatto che un'analisi seria su questo fronte era stata iniziata, ma poi non è stata proseguita con una successiva attività di monitoraggio.

Concludendo il mio intervento, vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Grazie, Ministra Dadone, per la sua relazione e anche per la sua disponibilità a tornare a metà febbraio in Commissione per informarci sull'avanzamento dei progetti che ci ha illustrato.

Avendo soltanto pochi minuti ancora a disposizione, concordando i colleghi, propongo di far pervenire alla Ministra dei quesiti scritti. A tali quesiti la Ministra potrà dare risposta in occasione di una seconda audizione, che potrà essere svolta a metà febbraio, in relazione alla scadenza connessa alla predisposizione del « catalogo delle procedure » diretto a uniformare i regimi amministrativi, alla quale la Ministra ha fatto cenno nella sua relazione.

FABIANA DADONE, Ministra per la pubblica amministrazione. Se i commissari concordano, sono disponibile a ricevere le loro domande scritte, a inviare il testo della mia relazione e a svolgere una successiva audizione fra un mese.

PRESIDENTE. La ringrazio, Ministra Dadone. Dichiario quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.10.

*Licenziato per la stampa
il 19 febbraio 2021*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



18STC0129220