

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE**

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

1.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 13 MARZO 2019

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **NICOLA STUMPO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Bongiorno Giulia, <i>Ministra per la pubblica amministrazione</i>	3
Stumpo Nicola, <i>Presidente</i>	3	Buratti Umberto (PD)	13
Audizione della Ministra per la pubblica amministrazione, Giulia Bongiorno, sugli intendimenti del Governo in materia di semplificazione normativa ed amministrativa (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento della Camera dei deputati):		Ciaburro Monica (FdI)	12
Stumpo Nicola, <i>Presidente</i>	3, 9, 14	D'Attis Mauro (FI)	14
Aimi Enrico (FI)	9	Dell'Olio Gianmauro (M5S)	12
		Gerardi Francesca (Lega)	11
		Piarulli Angela Anna Bruna (M5S)	11
		Soverini Serse (Misto-CP-A-PS-A)	10
		Taricco Mino (PD)	9

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
NICOLA STUMPO

La seduta comincia alle 8.45.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione degli impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione diretta sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

Audizione della Ministra per la pubblica amministrazione, Giulia Bongiorno, sugli intendimenti del Governo in materia di semplificazione normativa ed amministrativa

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera, l'audizione della Ministra per la pubblica amministrazione, senatrice Giulia Bongiorno, alla quale è stata conferita la delega per la semplificazione normativa e amministrativa e che ringrazio sin da ora per aver manifestato piena disponibilità a intervenire nei nostri lavori.

L'audizione odierna dà avvio all'attività della Commissione nella corrente legislatura ed è la prima di un breve ciclo di audizioni che si svolgeranno nelle prossime due settimane, sulle quali l'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi ha convenuto di procedere anche al fine di definire i temi che potranno essere oggetto dell'attività conoscitiva che la Commissione svolgerà nei prossimi mesi.

L'audizione della Ministra Bongiorno rappresenta, evidentemente, un passaggio do-

veroso dal punto di vista formale ed essenziale sul piano sostanziale per ricavare un quadro d'insieme dei passi più significativi già compiuti in materia di semplificazione normativa e amministrativa nel nostro ordinamento giuridico e per acquisire elementi conoscitivi circa gli intendimenti e gli obiettivi che il Governo intende perseguire al riguardo nell'arco della legislatura.

La presenza della Ministra è anche l'occasione per affermare la volontà della Commissione di svolgere il proprio ruolo in maniera propositiva e dinamica, stabilendo un'interlocuzione costante e costruttiva con l'Esecutivo finalizzata ad attivare tutte le possibili sinergie per incidere concretamente a vantaggio dei cittadini e del sistema delle imprese sulla semplificazione dei servizi erogati dalle amministrazioni pubbliche, ma anche a provare a semplificare atti tra le amministrazioni dello stesso Stato.

Non mi dilungo, sappiamo che la nostra è una Commissione che ha tempi ipercontingenti, quindi cedo subito la parola alla Ministra.

Prego, Ministra Bongiorno.

GIULIA BONGIORNO, *Ministra per la pubblica amministrazione*. Ringrazio il presidente e tutti i componenti della Commissione per essere presenti già in quest'orario a partecipare a questi lavori.

Dico subito con grande chiarezza che, considerato il tempo a disposizione, non potrò oggettivamente svolgere un'illustrazione esaustiva, e quindi esporrò un tipo di illustrazione estremamente sintetica. Sarò molto attenta, invece, alle vostre sollecitazioni, ma è doveroso almeno indicarvi le cose che sono già state fatte. Diciamo sempre che siamo all'inizio, ma in realtà ormai è passato un po' di tempo da quando io sono diventata Ministro, da quando esiste

questo Governo, quindi alcune cose sono state fatte. Su altre poi voglio condividere con voi un percorso.

Giudico essenziale il lavoro delle Commissioni, forse in parte perché sono stata presidente della Commissione giustizia e ho capito che le Commissioni sono il cuore del Parlamento e possono dare un impulso essenziale.

Inoltre, specificamente sulla semplificazione, credo che il contributo che si può dare sia particolarmente significativo, perché non esiste, secondo me, una parte politica che possa addurre un argomento contrario alla semplificazione. Se c'è un tema sul quale possiamo lavorare tutti, a prescindere da possibili pregiudizi politici, è quello della semplificazione.

Il punto di arrivo della semplificazione è chiaro per tutti: il giorno in cui l'Italia sarà un Paese dove sarà compiuta la trasformazione digitale, ovviamente la semplificazione avrà delle autostrade. A me fanno sorridere quelli che si dividono chiedendo: con la digitalizzazione avremo o meno la semplificazione o dobbiamo prima fare una semplificazione amministrativa? O dobbiamo fare prima una semplificazione normativa?

È evidente che la digitalizzazione è il nostro punto di arrivo, così come è altrettanto evidente che l'Italia, essendo in netto ritardo nel processo di trasformazione digitale, non può pensare di schiacciare le dita e fare una semplificazione tramite digitalizzazione se prima non si realizza una seria digitalizzazione amministrativa e normativa. Se, quindi, parlerò prima della semplificazione normativa e amministrativa, lo farò non perché non creda nella semplificazione derivante dalla digitalizzazione, ma perché secondo me come prima cosa bisogna essere realisti.

E, essendo realista, vi dico quello che capita. Capita che ci sono degli uffici magari superdigitalizzati, ma che non hanno l'organizzazione al proprio interno per distribuire, ad esempio, una carta d'identità, per cui, pur essendo in grado di produrre la carta d'identità elettronica, non la sanno distribuire.

Qual è, allora, il nostro compito? Non soltanto parlare di digitalizzazione, ma dire come si può arrivare all'obiettivo finale, al traguardo. È come se noi dovessimo fare obbligatoriamente un percorso prioritario di semplificazione normativa e amministrativa avendo come traguardo la trasformazione digitale, che sarà la vera rivoluzione della pubblica amministrazione, che – lo dico sempre – probabilmente non si produrrà in poco tempo.

Chi fa il Ministro tende a dire: tutto avverrà mentre ci sono io. Io, invece, lo confesso: non credo affatto che ci sarà in poco tempo o in un quinquennio il compimento di tutta la trasformazione digitale, ma è nostro impegno iniziarlo. Per farlo, semplifichiamo.

Tutti gli analisti internazionali, tutti, e tutti i settori produttivi indicano come condizione imprescindibile per l'esercizio dei diritti e per il rilancio dell'economia la semplificazione normativa. Sul fatto, quindi, che sia una priorità nessuno può discutere.

Il vostro presidente, che vedo particolarmente attento e scrupoloso, mi ha chiesto di fare un cenno anche al punto di partenza per capire poi dove andremo a finire.

Durante la XVII legislatura, la Commissione parlamentare per la semplificazione, all'esito di una indagine conoscitiva, ha prodotto un documento, che credo conoscerete, sicuramente importante, nel quale però si sottolinea una serie di criticità significative sull'eccessiva quantità e volatilità delle norme, sul disordine normativo, sulla cattiva qualità delle norme, sulla mancata attuazione delle norme esistenti, sulla peculiarità dell'assetto costituzionale italiano, caratterizzato dal sovrapporsi di competenze legislative. Questo è il quadro che vi trovate davanti, quindi voi state ereditando quel documento.

Sarebbe bello se questa Commissione, partendo da questo documento, potesse poi approvarne un altro in cui si dice che si è partiti da questo documento, che magari faceva un po' di paura, però si sono portate avanti diverse cose. Poche? Purché si facciano. Io non ci credo, ai grandi annunci. Io credo a dei percorsi fatti concretamente,

in modo che il documento che la Commissione approverà possa illustrare il pezzo di strada che avete fatto.

Prima di me, gli altri Ministri si sono impegnati. Sono la prima che decide di lanciarsi su questo tema? Assolutamente, non sono la prima. Sono certa che non sarò l'ultima. Prima di me c'era la Ministra Madia, e io dico — l'ho detto sempre — che tutto ciò che ho condiviso del lavoro della Ministra Madia si sta portando avanti. Certamente, non nel settore della semplificazione, ma di altri non ho condiviso, com'è normale e fisiologico, il lavoro della Ministra Madia e quindi sto dando degli indirizzi diversi. Faccio un esempio per tutti.

In materia di trasparenza, è stato elaborato il Foia, che, secondo me, va migliorato decisamente. Oltretutto, se chiedete a dieci persone che cos'è il Foia, non lo sanno. Sul tema della dirigenza, a parte l'intervento della Corte costituzionale, si deve fare meglio. Anche il tema della dirigenza, secondo me, può incidere sulla semplificazione.

Sicuramente, però, alcuni importanti interventi sono stati realizzati già prima dell'attuale Governo, e io li considero un punto di partenza.

Intanto, punto di partenza è il decreto legislativo in cui è stata ridotta una serie di disposizioni vigenti secondo la cosiddetta logica del taglia-legge, anche se quello che è entrato in vigore è un taglia-leggi di portata abbastanza ridotta. Sono stati già ridotti alcuni oneri amministrativi, in particolare, in termini agevolati, si parla di SCIA1 e SCIA2: sicuramente si tratta di ottimi interventi. Non è che, siccome sono stati realizzati dai precedenti Governi, dobbiamo cancellarli. Vanno benissimo come punto di partenza.

Sono stati realizzati interventi per rendere più rapido il procedimento decisionale delle pubbliche amministrazioni. Faccio riferimento alla conferenza dei servizi. Su questo ci sarà poi un mio intervento con una circolare, ma giudico anche questo uno di quei passaggi positivi, sui quali si può lavorare, che però non si devono cancellare. Ripeto che tutto ciò che è stato fatto di buono in materia di semplifica-

zione — ed è stato fatto un buon lavoro — per me è la base di partenza, non sarà toccato. Pensiamo al futuro, ma ripeto che non ci sarà da parte mia nessun tipo di intento di dimezzare, limitare o tagliare un lavoro ben fatto in materia di semplificazione.

Detto questo, però, secondo me un punto di partenza è un po' poco. Come il Governo considera la semplificazione? Uno dei tanti temi da affrontare? No, decisamente no. Lo considera tra le priorità. Se vogliamo anche una dimostrazione plastica di quello che sto dicendo, sul nostro tavolo al Consiglio dei ministri della scorsa settimana c'è stato anche lo spaccettamento di un grosso disegno di legge in dieci disegni di legge sulla semplificazione, dei quali, se volete e se avremo tempo, parleremo nel corso di questa audizione.

Qual è, secondo me, il vero problema che, almeno io, ho incontrato? L'eterogeneità della pubblica amministrazione.

Auguro a tutti di fare un'esperienza da ministro, perché secondo me è un'esperienza che arricchisce: improvvisamente si capiscono concretamente delle realtà. Ovviamente, per capire, ho cercato di parlare con diversi rappresentanti delle pubbliche amministrazioni del nord, del centro, del sud, facendo, a volte, le stesse domande, chiedendo come fossero organizzati i loro uffici, cercando di capire perché chi veniva da me si lamentava di questa famosa carta d'identità, e, invece, magari, la persona con cui parlavo subito dopo mi diceva che nella sua amministrazione la carta d'identità non era un problema.

Io penso: se la carta d'identità elettronica è uguale per tutti, come mai un amministratore mi dice che per lui non è un problema e un altro mi dice che per la sua amministrazione ci vogliono quattro mesi per produrla? È questo il problema: la diversità delle pubbliche amministrazioni.

In Italia, il vero problema è che ci sono degli uffici superorganizzati, altri in cui, purtroppo, ancora si è fermi alla preistoria. Che cosa significa? Che c'è un'immagine di carattere generale di una pubblica amministrazione disastrosa, un'immagine che in realtà, secondo me, fotografa una parte

dell'Italia, perché è anche vero che esistono delle pubbliche amministrazioni che vanno bene, e questo lo voglio dire.

Proprio perché secondo me uno dei problemi essenziali è quello della diversità e dell'eterogeneità, ho messo in campo — è tra le cose che già ho messo in campo — un provvedimento nel quale ho inserito una norma che serve proprio a fare in modo che ci sia uno scambio di modelli organizzativi, uno scambio virtuoso.

Ho incontrato degli amministratori che mi hanno raccontato come riuscivano a organizzare bene i loro uffici, in modo che ci fosse formazione per la digitalizzazione e rapidità nell'organizzazione dello sportello unico; pertanto, ho dovuto prendere in considerazione che queste cose si possono fare, perché alcuni le stanno facendo, mentre altri non le stanno facendo.

Allora, io, come legislatore, non posso adottare una norma che dice semplicemente: « Fate bene, come fanno quelli ». Che cosa potevo fare come legislatore? Le norme sono essenziali, ma astratte e generiche. Non si può fare la norma *ad hoc* per un ufficio, perché la norma, essendo norma, ontologicamente deve riguardare la pluralità. Io, però, mi trovavo di fronte a un'eterogeneità.

Nel primo provvedimento che ho adottato ho previsto che siano presenti in Italia delle persone capaci proprio di trasferire questi modelli organizzativi virtuosi nelle realtà in cui per ora non ci sono. Esisterà, quindi, un nucleo della concretezza, e cioè un nucleo di esperti in pubblica amministrazione, che avrà come compito particolare proprio quello di aiutare le amministrazioni in difficoltà, di aiutare coloro che non sanno organizzare gli uffici, cercando di indicare delle azioni correttive. Facciamo degli esempi, perché secondo me gli esempi sono molto importanti.

Se c'è un ufficio che ha un'organizzazione del personale assolutamente carente, come anche un'organizzazione degli uffici, degli sportelli, il nucleo della concretezza, se chiamato, ma potrà anche fare dei sopralluoghi a sorpresa, potrà indicare delle azioni correttive. Potrà, ad esempio, indicare come si può organizzare un ufficio,

come si possono meglio interpretare delle norme.

Voi sapete che il mio Ministero, cosa che, ad esempio, non sapevo finché non sono diventata Ministro, è bombardato da richieste spesso interpretative di norme. Infatti, in Italia c'è anche il fenomeno della norma esistente ma che non viene applicata per paura del funzionario di turno. Considerate che c'è anche questo problema. Io faccio sempre cenno alla norma sull'autocertificazione, che magari esiste, ma che non viene applicata perché il funzionario ha paura e, nonostante esista la norma, richiede una vera e propria certificazione. Ma l'autocertificazione esiste, è prevista dalla legge. Questi funzionari, per sentirsi sicuri, scavalcano la norma e richiedono una vera e propria certificazione. Quindi esiste anche il timore di far male.

Questo nucleo della concretezza, nella mia idea, serve proprio a cercare di fare in modo che le buone pratiche arrivino anche a realtà in affanno. È chiaro che, come tutto, secondo me anche questo deve essere qualcosa di concreto: per quelle pubbliche amministrazioni che, nonostante il nucleo della concretezza indichi loro delle strade, decidano di non seguirle, continuino nella loro inerzia, evidentemente si dovrebbe prevedere, a mio avviso, una sorta di responsabilità dirigenziale.

Se una amministrazione è in affanno, se ne prende atto. Se una amministrazione non riesce a digitalizzare o non riesce a organizzare il personale e non la si aiuta, non le si può rimproverare nulla; se, però, la si aiuta e le vengono forniti gli strumenti e, nonostante tutto, la situazione resta identica, a quel punto non è una questione di impossibilità organizzativa, ma è una questione di mancanza di volontà.

A mio avviso, quindi, creare dei meccanismi di responsabilità dirigenziale laddove ci sia un'inerzia dopo l'aiuto che viene proposto — senza l'aiuto non sarebbe giusto, perché tutti sappiamo che l'Italia viaggia a velocità diverse — è una delle prime misure da porre in essere, che magari non resterà nella storia come la « misura Giulia Bongiorno », ma a me non interessa questo, mi interessa che ci siano delle persone che

aiutano le realtà, persone concrete che vanno dove serve e aiutano.

Ovviamente, tutti mi dicono: tu pensi con poche persone di risolvere il problema? Io non penso di risolvere. Io sto cercando di aiutare in modo concreto. Sto mettendo in campo questo nucleo. Cercherò, nel corso del tempo, di estendere questo nucleo da un punto di vista sia della presenza nel territorio sia numerico, ma è chiaro che nessun nucleo della concretezza può fare nulla se nell'ambito degli uffici manca il personale.

Dobbiamo, infatti, anche parlare del tema dell'organizzazione degli uffici che deve basarsi anche sulle capacità delle pubbliche amministrazioni. Tutti sappiamo che in Italia c'è stato il blocco del *turnover*. Io credo che anche questo elemento possa aver inciso sui ritardi. È innegabile — e lo dico anche per la mia esperienza pregressa di avvocato — che tutti ci lamentiamo della giustizia paralizzata, della giustizia lenta.

Cerchiamo di individuare con il Ministro Bonafede una serie di norme per rendere più veloci i processi. Tutti sappiamo che in Italia non si viene a investire se poi la giustizia ti paralizza. Gli investitori hanno paura della giustizia italiana. Se viene fissata un'udienza, ma l'udienza non può andare avanti perché a una certa ora il personale deve andare via perché non c'è un ricambio, è chiaro che persino quello del personale è un tema che si deve affrontare.

Io vi dico anche un'altra cosa. So benissimo che, dal punto di vista del consenso, se un Ministro dice che ha tagliato la pubblica amministrazione e che ha tagliato il personale, guadagna voti. Ve lo dico. In Italia, c'è una reputazione talmente negativa della pubblica amministrazione che dire « tagliamo » significa prendere voti. A me non interessa. Non mi interessa in questo momento della mia vita fare quello che più mi conviene elettoralmente. Siccome ho vissuto l'esperienza di una pubblica amministrazione con gli uffici svuotati in alcuni settori, ho ritenuto di premere al massimo l'acceleratore su questo.

Parlo ancora di un altro punto — poi ne affronterò un altro, quindi ovviamente lascerò spazio ai vostri interventi — e cioè del

fatto che nella legge di bilancio è stato previsto — poi vi spiegherò anche la data — il *turnover* al cento per cento. Immagino sappiate che *turnover* significa che un funzionario, un dipendente pubblico, un dirigente esce e uno entra. Per l'ingresso tutti segnalano il 15 novembre, e ora vi farò capire anche perché è del tutto irrilevante il 15 novembre. Quello che mi interessa è che finalmente, dopo dieci anni, abbiamo, intanto, un nuovo principio: la scelta di investire nella pubblica amministrazione. Si investe nel personale. Poi lo dobbiamo far entrare, lo dobbiamo far lavorare, lo dobbiamo formare, ma intanto lo devo assumere. Se non ho nessuno, non ho chi formare.

Inoltre, abbiamo previsto delle assunzioni straordinarie, per cui sono stati stanziati 130 milioni di euro nel 2019. Credo che sia la prima volta dopo dieci anni che le due misure sono state previste insieme: da un lato, sblocco del *turnover*; contemporaneamente, 130 milioni di euro per assunzioni straordinarie.

Chi ha lavorato nella pubblica amministrazione sa perfettamente che per procedere alle assunzioni, oltre a servire i concorsi, c'è un *iter* burocratico che fa sì che più o meno per i primi mesi dell'anno si esaminino gli *iter* autorizzativi e le assunzioni avvengano negli ultimi mesi. Questo significa che il fatto che ci sia il blocco fino al 15 novembre non ritarda un bel niente, perché in questi giorni io addirittura sto firmando — pensate — le assunzioni del 2017 e del 2018.

L'*iter* — che pure abbiamo già semplificato — prevede che la singola pubblica amministrazione trasmetta la richiesta di assunzione, che viene verificata in modo da garantire che sia inerente ai fabbisogni effettivi, e mandata a un altro ufficio. C'è una sorta di giro di *iter* per le assunzioni e si tratta di un *iter* necessario in quanto stiamo parlando di soggetti che poi diventano dipendenti pubblici, quindi non è che possiamo pensare di assumere senza un *iter*. Questo *iter* di solito dura otto, nove mesi. Ecco perché a novembre avrò la possibilità di assumere senza ritardi. Per

ora, sto firmando le assunzioni per gli anni 2017 e 2018.

Ho pensato, al contempo, che, sebbene sia assolutamente indispensabile un controllo nelle assunzioni, altrimenti si potrebbe creare anche un debito straordinario, occorresse investire del tutto questo tipo di impostazione.

Perché io mi trovo ora a firmare le assunzioni del 2017 e del 2018? Perché questi controlli — non per colpa della Ministra Madia, era previsto così — devono durare otto, nove mesi? Nel disegno di legge Concretezza c'è una norma a mio avviso importante in cui questo principio viene ribaltato: si procede a una quota di assunzioni — non lo si può fare per il cento per cento, ma per l'80 per cento — e si effettua il controllo *ex post*, in modo che intanto si assume e si procede al controllo dopo. E se ci fossero degli errori?

Siccome si procede alle assunzioni — io la chiamo « scia delle assunzioni » — per l'80 per cento, la quota di errore, che potrebbe essere il 10 per cento al massimo, ovviamente è coperta da quel 20 per cento che non è stato assunto.

Quando questa « scia delle assunzioni » entrerà in vigore, potrà permettere finalmente ai Ministri che verranno dopo di me — speriamo che ci sia uno di voi che mi ringrazierà — di assumere durante i primi mesi dell'anno. Non è più possibile che si assuma per gli anni precedenti.

Giudico decisivo il tema del personale perché in questi anni — credo sbagliando —, non investendo nella pubblica amministrazione, la pubblica amministrazione è peggiorata. Mi posso impegnare a creare una serie di norme, un percorso, per l'efficienza della pubblica amministrazione, per il miglioramento della pubblica amministrazione, per la digitalizzazione, se ho le persone, e soprattutto se tra questo personale vi sono giovani.

Nel disegno di legge « Concretezza » ho, tra l'altro, indicato le professionalità sulle quali puntare. Io non voglio massicce assunzioni generiche, con persone che vanno semplicemente a occupare scrivanie. Io credo che le assunzioni debbano essere mirate ai settori in cui servono. Ecco perché trove-

rete, quando analizzerete questo disegno di legge, l'indicazione di quelle che sono, secondo me, le posizioni strategiche.

Credo che sia inaccettabile che in Italia ci siano poche persone capaci di gestire i fondi strutturali. Ci lamentiamo di non avere fondi; quando li abbiamo, diciamo che i progetti da realizzare sono difficili, e quindi questi soldi tornano in Europa. Ecco, ho sollecitato le amministrazioni ad assumere personale capace di utilizzare i fondi strutturali. In questo modo, vi sono professionalità competenti a utilizzare i fondi. Secondo me, è intollerabile la restituzione del denaro, perché non è che siamo ricchissimi. Quello che abbiamo, lo dobbiamo utilizzare.

Tra le altre categorie c'è, ovviamente, quella della digitalizzazione. Credo che dobbiamo far entrare nella pubblica amministrazione quelli che tutti chiamano « nativi digitali », ma anche i soggetti specializzati in semplificazione degli uffici. Come vi dicevo, giudico, infatti, la semplificazione fondamentale.

Vi dico per punti le altre iniziative, perché non ho il tempo di dire altro. Questo, in realtà, era il primo capitolo di dieci. Si tratta dei miei progetti relativi quinquennio e ve li volevo esporre tutti, ma giudico veramente importante il vostro contributo, quindi anziché illustrarvi gli altri nove punti e i nuovi disegni di legge, vorrei ascoltare voi.

Vi dico solo per punti che sto lavorando anche a una riforma della dirigenza. Giudico fondamentale il responsabile di un ufficio, e mi serve anche il vostro aiuto per l'individuazione di eventuali premi e sanzioni per i dirigenti che fanno funzionare bene o meno, gli uffici.

Vi dico anche che mi sto impegnando nella trasformazione digitale. So che verrà in audizione presso questa Commissione — benissimo ha fatto il vostro presidente a invitarla — la dottoressa Alvaro, direttore dell'Agenzia per l'Italia digitale (AgID). Come vi dicevo prima, è fondamentale riuscire ad arrivare a una vera e propria trasformazione digitale.

I nostri obiettivi sono quelli della razionalizzazione dei *data center*, del *cloud*, dei

poli strategici nazionali. Avevo anche da esporvi — ma lo farà sicuramente meglio di me la dottoressa Alvaro — una serie di indicazioni di semplificazione contenute nel piano triennale appena presentato dall'AgID, ovviamente con il contributo del Team per la trasformazione digitale.

Giudico fondamentale che ci sia sinergia, quindi, anche con tutti coloro che si occupano di digitalizzazione.

Fondamentale reputo anche quello che sarà il ruolo del domicilio digitale.

Ritengo prioritario tutto ciò che è trasformazione digitale, ma cronologicamente successivo alla semplificazione normativa e amministrativa.

Un'ultima cosa, e poi lascerò spazio ai vostri interventi. Presso il mio Ministero esiste anche un gruppo di lavoro che sta continuando a lavorare a un programma avviato dal precedente Ministro, che sto condividendo in pieno: si tratta della standardizzazione dei moduli. Vi dico in poche parole cos'è, ma veramente non c'è tempo.

A volte, le imprese si lamentano del fatto che, se devono andare in un comune per aprire un'attività, si ritrovano con una serie di normative diverse, ma anche il cittadino chiede cosa fare se deve aprire, ad esempio, una pizzeria.

Questo gruppo — ho confermato l'intero gruppo del precedente Governo — ha già lavorato all'impegno per giungere a procedure standardizzate. Si adottano dei moduli in cui si dice, ad esempio, che per aprire una pizzeria, servono queste autorizzazioni e basta. Questo modulo viene adottato da tutti i comuni e a quel punto vale solo quello. Valgono, quindi, solo quelle norme.

Non credo che si debba lavorare solo con le leggi. Credo che si debba lavorare anche con la semplificazione amministrativa. Non credo che si debba lavorare, appunto, solo con i dieci disegni di legge che il Governo sta mettendo sul tavolo. Credo che si debba lavorare anche silenziosamente proprio con questi moduli standardizzati e con queste piccole iniziative.

Credo che nei prossimi giorni ci sarà da parte del Governo un'importante risposta alle esigenze delle imprese in materia di

semplificazione. È in cantiere, ed è notizia di queste ore, il cosiddetto «Sblocca cantieri», che sarà un provvedimento, secondo me, molto importante per tutte le imprese.

Mi scuso se vi ho parlato per titoli, ma veramente mi piacerebbe da parte vostra avere degli *input*.

PRESIDENTE. Ringrazio la Ministra per l'ampia relazione che ci ha illustrato, per la possibilità di discutere dei temi che il Governo vuole mettere in campo, cui come Commissione intendiamo partecipare, non soltanto per le prerogative della Commissione stessa. Vorremmo provare a dare un contributo che va oltre le nostre prerogative. Sono d'accordo, lo abbiamo detto dal primo giorno, che questa non è una Commissione nella quale qualcuno mette lo stemma di appartenenza. Vuole e deve essere la Commissione per la semplificazione del Parlamento italiano. Per questo, credo che sia utile fare di giornate come questa momenti di approfondimento e di inizio di un lavoro proficuo che duri — lo speriamo — per l'intera legislatura.

Come ho anticipato, procediamo svolgendo un giro di interventi, uno per gruppo, per restare nei tempi, che, purtroppo, ci sono dati in questa Commissione. Se ci sarà tempo, passeremo a un secondo giro di interventi.

Anticipo che la Ministra ci ha già dato la disponibilità, per la fine del ciclo delle audizioni che effettueremo a seguire dalla prossima settimana, a tornare in Commissione. Le vostre interlocuzioni di oggi saranno, quindi, riprese successivamente, nella prossima audizione.

Do, quindi, la parola ai deputati e ai senatori che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

ENRICO AIMI. Grazie, signora Ministra, per il suo intervento, che è stato chiarissimo e condivisibile in larghissima parte. Le chiederò solo una cosa.

Al 20 febbraio 2019, i comuni italiani sono 7.915. Lei ha parlato di nucleo della concretezza: da quanto personale dovrebbe essere composto questo nucleo?

MINO TARICCO. Anch'io mi associo ai ringraziamenti per il quadro che ci ha

tratteggiato, sia pur molto riassuntivo dei contenuti. Porrò soltanto due questioni.

Ovviamente, condivido l'approccio del dato di concretezza e di tangibilità dei cambiamenti da introdurre. Credo che lo scopo di tutti noi sia quello di mettere in condizione il cittadino e le imprese di riscontrare concretamente dei cambiamenti che riguardano la loro vita. Credo che questo debba essere l'obiettivo del lavoro che andiamo a mettere in campo. Condivido assolutamente il fatto che la digitalizzazione sia il perno fondamentale su cui incardinare gran parte delle questioni di cui stiamo ragionando.

Avrei tante osservazioni nel merito, ma se, come lei ci ha detto, è in cantiere una decina di provvedimenti che riguardano gli aspetti più ampi della vita del Paese, quindi credo le imprese, la pubblica amministrazione, gli enti locali — dieci provvedimenti sono tanti —, molto semplicemente chiederei che questa Commissione, come già era successo in passato, sia messa in condizioni di poter formalmente entrare nel merito di quei provvedimenti tramite l'espressione di pareri. Questo, infatti, mette in gioco la possibilità di dare, anche nel nostro caso, concretezza alla nostra azione. È anche attraverso strumenti di tipo normativo che noi possiamo lavorare.

Credo, e concludo molto velocemente, che nel percorso di semplificazione amministrativa, a cui lei faceva riferimento, i « moduli », che possono sembrare una cosa piccola e banale, in realtà possono diventare una semplificazione non marginale del lavoro. Credo, soprattutto, che dal punto di vista delle imprese sia importante questo tipo di approccio di semplificazione degli atti amministrativi cui sono chiamate.

Riprendo, poi, la sua considerazione di mettere in atto strumenti che portino la pubblica amministrazione a rispettare le decisioni di semplificazione assunte. Purtroppo quello cui lei faceva riferimento prima — le centinaia di quesiti da parte degli enti locali su come si applica la norma — è un po' uno dei grandi mali di questo Paese, nel quale il contesto di incertezza in cui purtroppo tanta parte della pubblica amministrazione si trova a operare pone

poi in capo alla pubblica amministrazione dei meccanismi di autotutela, provocando un rallentamento delle procedure — perché in molti casi di questo si tratta — e degli adempimenti ultronei per cautelarsi.

Il tema è che il pubblico dipendente che deve svolgere una funzione e ha la sensazione che potrebbe correre dei rischi, chiede una valanga di carta innanzitutto per cautelare se stesso, non per incardinare il provvedimento.

Da questo punto di vista, sono molto ansioso di vedere i provvedimenti che metterete in atto e spero potremo incidere su questi provvedimenti con le nostre proposte. Credo che qui ci sia un nodo cruciale: se non diamo certezza di diritto innanzitutto a chi opera nella pubblica amministrazione, se non chiariamo in modo puntuale le procedure, il rischio che, al di là di tutte le buone volontà, il rallentamento sia non una conseguenza di complessità, ma un meccanismo di autotutela è grandissimo.

SERSE SOVERINI. Ringrazio i colleghi per avermi permesso di anticipare il mio intervento, poiché alle ore 9 è convocata la Commissione lavoro pubblico e privato di cui sono componente.

Ministra, grazie per la sua presenza. Grazie anche per la completezza della sua illustrazione. Io le farò alcuni appunti, ma veramente molto semplici.

Capisco che la pubblica amministrazione vada riorganizzata e che vada riorganizzata puntando sulle risorse umane, quindi non umiliando la componente umana della pubblica amministrazione, ma rilanciandola. Secondo me, per il nucleo della concretezza il modello che si potrebbe seguire è quello dei costi standard: se faccio bene in un posto, perché non lo posso fare in un altro posto? Che cosa mi impedisce di replicare un modello vincente, funzionale e via dicendo?

Per quanto riguarda le assunzioni, e anche il suo coraggio di riaprire le assunzioni nella pubblica amministrazione, o comunque di ripartire da lì, capisco la sua scelta controcorrente, ma penso — glielo dico con parole veramente semplici, anche sulla base dell'esperienza di chi viene dal

mondo delle imprese — che si possa riaprire le assunzioni se si definiscono i comparti. Mi spiego meglio.

La pubblica amministrazione può darsi un'agenda Paese, chiedendosi dov'è che c'è bisogno di più pubblica amministrazione e in quale specifico settore strategico c'è bisogno di un supporto della pubblica amministrazione. Io sono uno di quelli convinti che con una pubblica amministrazione che funziona guadagniamo un punto di PIL in più, usciamo dalla crisi, se, però, c'è una pubblica amministrazione strategica.

Allora, si potrebbe iniziare a pensare di procedere alle assunzioni, ma non in maniera indistinta. Occorre interrogarsi sul Paese che abbiamo di fronte oggi. Occorre chiedersi in quale settore intervenire e quale tipo di supporto la pubblica amministrazione deve fornire. In quel settore occorre procedere alle assunzioni. Questa è la mia semplicissima domanda, ma sono sicuro che lei la coglierà.

FRANCESCA GERARDI. Ringrazio la Ministra Bongiorno per averci illustrato i programmi messi in campo dal suo Ministero, che come gruppo Lega condividiamo *in toto*. La ringrazio anche per averci illustrato il nucleo della concretezza, che a mio modesto avviso, e anche ad avviso del nostro gruppo, è uno strumento molto valido.

Io vengo da un piccolo comune di circa 15.000 abitanti. Sono stata prima vicesindaco, poi assessore al personale, e mi sono scontrata ogni giorno con le problematiche che lei ci ha illustrato, a partire dal discorso delle assunzioni. In circa un anno e mezzo, da noi sono andate in pensione cinque persone, di cui tre appartenevano all'organico, composto a sua volta da cinque persone, dell'ufficio di ragioneria. La funzionaria si è trovata in un'enorme difficoltà, tant'è vero che l'amministrazione ha dovuto decidere di affidare il servizio tributi a una società esterna di riscossione, con ulteriori oneri, che, a mio modesto avviso, potevano essere utilizzati per l'assunzione di altro personale.

Parliamo anche degli uffici tecnici, sempre più scarni, e quindi anche incapaci di

reperire fondi e bandi europei. Non si tratta dell'incapacità del personale, che ogni giorno si cimenta in queste giostre, ma della carenza formativa del personale, considerando che si tratta spesso di personale anche prossimo al pensionamento.

Per quanto riguarda il discorso della carta d'identità, nel mio paese ancora non è arrivata la carta d'identità digitale. L'unico comune che l'ha adottata, oltre al comune di Frosinone, che comunque è capoluogo, è il comune di Cassino e non si sono ancora attrezzati con la carta d'identità digitale. C'è un rimpallo da un funzionario all'altro quando i cittadini si recano in comune all'ufficio anagrafe per richiedere la carta d'identità digitale.

Ben venga, quindi, il nucleo della concretezza. Ben venga questo aiuto alle piccole pubbliche amministrazioni, che sono quelle più penalizzate.

ANGELA ANNA BRUNA PIARULLI. Grazie, signora Ministra. I punti che sono stati enunciati sono ampiamente condivisibili: il *turnover*, le nuove professioni dei progettisti.

Io sono un dirigente penitenziario, e per l'appunto i fondi sono stati restituiti e non siamo stati in grado di partecipare ai progetti. Questa è una figura molto importante, soprattutto nelle pubbliche amministrazioni, dove poi non ci si può autonomamente far supportare da progettisti come consulenti.

Per quanto riguarda la necessità di supporto del nucleo di concretezza, è una figura essenziale proprio per questa difficoltà molto spesso interpretativa delle norme. Io sono direttore di carcere e una stessa normativa, una stessa disposizione, anche emanata con circolare, viene applicata in maniera difforme, per cui c'è proprio la necessità di interpretazioni univoche.

È estremamente importante la standardizzazione dei moduli, e io aggiungerei anche quella dei procedimenti, evitando la duplicazione. All'interno delle pubbliche amministrazioni, infatti, i procedimenti vengono duplicati da più persone e da più uffici. Se posso dare un *input*, giudicherei necessario che all'interno di ciascuna am-

ministrazione si possano costituire gruppi in cui si svolge un'analisi volta a individuare i procedimenti inutili o quelli che vengono duplicati da più parti. Aggiungerei questa proposta a quella del gruppo di lavoro di cui lei ha parlato.

Quanto al *turnover*, è certamente essenziale. Le amministrazioni vanno svecchiate anche proprio per l'energia nuova che possono veicolare le nuove generazioni.

MONICA CIABURRO. Ringrazio la Ministra Bongiorno, perché intanto ha individuato problemi molto importanti in tutte le pubbliche amministrazioni.

Io aprirei la parentesi dei piccoli comuni e non mi riferisco a quelli con 15.000 abitanti, bensì a quelli ancora più piccoli. Professionalità specifiche sia per i fondi strutturali sia per tantissime altre tematiche all'interno di un comune, dal tecnico al dirigente e così via, in certi comuni proprio non ne abbiamo. Ho trovato un po' paradossale per certi comuni anche il discorso della rotazione dei dirigenti, laddove non abbiamo i dirigenti e gli stessi amministratori assumono le funzioni da responsabili di servizio. La concretezza dovrebbe essere anche quella di avere la visione oggettiva di certe realtà, che purtroppo e per fortuna esistono, sono ancora baluardo e sentinelle del territorio, soprattutto in aree più marginali, e sono assolutamente determinanti.

Sulla standardizzazione dei documenti e dei moduli sono sicuramente d'accordo, perché si può contribuire a creare anche agevolazioni in termini di tempo per gli uffici. Certo, parlando del comune di cui sono il sindaco, che purtroppo è in difficoltà serie, posso dire che questo non ha dipendenti, per cui tutti i servizi sono affidati tramite consulenze. Ad esempio, una ragazza assunta attraverso l'unione montana con una convenzione non ha nessun tipo di esperienza. Immaginate bene che cosa abbia significato aprire uno dei programmi operativi del comune — Siscom, GisMaster, Venere o altro — per fare delibere, protocollo e albo pretorio. Gliel'ho insegnato io, che non sono nemmeno tenuta a conoscerli, ma ho dovuto imparare per emergenza.

Aprirei, quindi, una parentesi su questi comuni, andando a semplificare le procedure, ad esempio per quanto riguarda tutta la parte dell'elettorale è previsto che ogni mese si deve inviare notizia di chi è nato e chi è morto. Per comuni con circa 77 abitanti si potrebbe pensare a una deroga, altrimenti si potrebbe lasciare l'obbligo una volta l'anno. Se è vero che in un comune piccolo ci sono pochi abitanti, è anche vero che, di fatto, le procedure sono le stesse, i processi sono gli stessi, e le stesse *e-mail* che arrivano nel comune con 70 abitanti arrivano in quello con 15.000 o con 50.000 abitanti. Stare dietro a tutto, magari senza personale o senza tutte le specifiche professionalità, diventa davvero complicato.

Si potrebbe fare un *focus* su quelle realtà che hanno davvero delle specificità per provare a essere utili a queste pubbliche amministrazioni, agli operatori, ai cittadini e a quelli che vogliono fare impresa in quei posti, che comunque ci sono.

GIANMAURO DELL'OLIO. Grazie, Ministra per la sua illustrazione.

È perfetto il nucleo della concretezza. Finalmente, c'è un Governo che sta cominciando a ragionare in termini — mi perdoni — di consulenza aziendale. Le spiego cosa intendo dire.

Io vengo dalla consulenza aziendale e capisco perfettamente tutte queste necessità: un supporto di questo genere travalica qualsiasi colore politico, perché deve funzionare tutto per tutti, poi le direzioni politiche possono essere anche diverse. Quello che è emerso anche dagli altri interventi è proprio la necessità di intervenire a più livelli, e non solo a livello centrale, magari in maniera verticale e orizzontale su tutta la pubblica amministrazione.

La questione che volevo porre è la seguente.

Nella precedente legislatura, questa Commissione è stata anche utilizzata in una maniera più specifica. Attualmente, è una Commissione consultiva, ma vorrei capire se ci sarà la possibilità anche in questa legislatura di svolgere un ruolo un po' più attivo, in modo che possa essere di supporto per l'adozione di tutte le disposizioni

che hanno un impatto sulla semplificazione. Un supporto dalla Commissione può venire anche per i famosi controlli o, in caso di provvedimenti, al di là di un parere consultivo, si potrebbe riceverli per tempo, così che possiamo incidere e possiamo effettuare delle analisi prima che tali provvedimenti siano trasmessi al Parlamento. In questo modo, si può rendere più efficiente il percorso parlamentare di alcune norme.

Ci siamo già detti che, quali che siano le spillette che abbiamo sulla giacca, cerchiamo di essere tutti per la semplificazione, e quindi di andare verso l'*input* che ci ha dato il Governo.

UMBERTO BURATTI. Grazie, signora Ministra.

Intervengo brevemente. Lei ci augurava di fare l'esperienza che lei sta facendo da Ministro. Io ho fatto l'esperienza da sindaco per dieci anni, e devo dire che, se ci mettiamo a raccontare tutto quello che abbiamo vissuto, quello che ho vissuto anche io da sindaco, possiamo veramente entrare in tante piccole questioni, ma che rappresentano tutti quei sassolini che stanno in mezzo all'ingranaggio.

Ha ragione quando dice che c'è bisogno di una semplificazione normativa e amministrativa. Noi dovremmo cercare di chiarire chi fa che cosa. Quando diciamo chi fa che cosa per analizzare chi è coinvolto, dovremmo cercare soprattutto di non duplicare le competenze. In un bel film su McDonald's — non so se qualcuno di voi l'ha visto — si racconta come si sono organizzati per realizzare un posto in cui produrre le patate fritte e i panini. Si mettono lì con il cronometro e guardano se uno dava noia all'altro, gli spazi necessari e le cose da fare.

Secondo me, signora Ministra, noi dobbiamo fare questo, però mi consenta di affermare che l'angolo di visuale dovrebbe essere un po' meno quello dei Ministeri e un po' di più quello delle realtà locali, degli enti locali. Nel mio comune, ad esempio, per preparare il piano della zona a traffico limitato abbiamo dovuto produrre una marea di copie e portare tutto al Ministero. Mi dica: a che cosa serve al Ministero avere

tutto quel materiale, soprattutto se, come è successo a noi, per spostare una telecamera di 5 metri abbiamo dovuto cominciare la procedura da capo e rifare tutto il piano?

Pongo un'altra semplice questione. Io sono stato sindaco di Forte dei Marmi e, relativamente al demanio marittimo, nei procedimenti amministrativi un bel giorno è stata inserita l'Agenzia delle dogane. Qualcuno mi ha detto che mi stavo sbagliando, perché sicuramente si trattava dell'Agenzia del demanio. E, invece, si è previsto anche l'intervento dell'Agenzia delle dogane.

Deve sapere che, se in uno stabilimento balneare si mette il palo della bandiera, bisogna chiedere l'autorizzazione all'Agenzia delle dogane; se, tramite una tamponatura, si chiudono le cabine durante il periodo invernale — cabine regolari, già autorizzate e concessionate —, dobbiamo chiedere l'autorizzazione all'Agenzia delle dogane, che attiva la Guardia di finanza, che dovrebbe fare un sopralluogo.

La cosa più assurda che, però, ho visto è stata la seguente. In un Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica, composto da prefetto, questore, Carabinieri, Guardia di finanza, si decide di regolare l'apertura di un accesso al mare, ma la decisione assunta in sede di Comitato è rimasta ferma perché dovevamo attendere i trenta giorni necessari per l'accordo dell'Agenzia delle dogane.

Sono veramente tante le storie che potremmo raccontare e credo che già del lavoro sia stato fatto. Noi dobbiamo definire qual è l'interesse pubblico che veramente vogliamo raggiungere e nel procedimento amministrativo valutare quello. Concludo veramente con un altro semplice esempio.

Diceva bene che tutto questo fa bene anche per rilanciare l'economia. Io penso alle norme urbanistiche edilizie. Purtroppo, nei comuni — qualcuno l'ha già detto — a volte molti dirigenti e funzionari si fanno cadere la penna, perché hanno timore su come interpretare queste norme. Poi sappiamo che c'è sempre l'attenzione, giusta, da parte degli organi di controllo.

Ora, quando si realizza una casa, ad esempio, l'interesse pubblico sta nel sapere

come è stata organizzata all'interno oppure riguarda quanto è alta, quanto dista dalle altre proprietà e il peso che ha? Onestamente, l'interesse pubblico di come è realizzata al suo interno non c'è, al limite basterebbe una semplice dichiarazione per le parti di interesse.

Io credo che noi possiamo fare sicuramente un buon lavoro. Va bene questo nucleo che verrà attivato, ma ripeto che occorre coinvolgere tutte quelle realtà, gli enti locali sparsi sul territorio italiano, che vivono quotidianamente la necessità di dare attuazione ai diversi procedimenti amministrativi.

MAURO D'ATTIS. Buongiorno, Ministra. Intervengo semplicemente per chiedere scusa del mio ritardo. Sono stato tra quelli, forse il primo, insieme a qualche altro collega, a chiedere in prima istanza l'audizione della Ministra per impostare bene il lavoro della Commissione. Sono arrivato in ritardo a causa del ritardato arrivo dell'aeromobile.

Vorrei approfittarne, però, per dire alla Ministra che la nostra aspettativa, anche dalla riunione che abbiamo avuto — credo che il presidente gliel'abbia trasferita — è veramente alta. Molti di noi vengono anche dall'esperienza amministrativa locale. Io stesso sono stato in passato assessore allo sportello unico delle attività produttive e so bene quanto sia più facile a volte prendere le carte e portarle in giro per sbrigarsi prima.

Da parte nostra avrà massima collaborazione. Io sono il capogruppo di uno dei gruppi di opposizione, ma, pancia a terra e insieme al Governo, siamo pronti a collaborare per portare il risultato di un migliore funzionamento dell'apparato burocratico a tutti i livelli.

PRESIDENTE. Grazie a tutti per le ulteriori sollecitazioni che sono emerse dagli

interventi. Come avevamo concordato, concludiamo qui la nostra prima audizione. La Ministra ha preso appunti su tutti gli interventi. Concorderemo nelle prossime giornate la data per la nuova audizione, che sarà poi in modalità di risposta, ma rappresenterà anche l'inizio della collaborazione con la Ministra. Comunicheremo poi il calendario delle prossime audizioni.

Credo che giornate come questa siano proficue. Io dico sempre, e mi avvio a concludere davvero, che dovremmo ambire, in un Paese moderno, al fatto che un cittadino, per avere una risposta, debba fare una sola domanda. Purtroppo, invece, come capita, c'è bisogno di fare, dentro la stessa domanda, una serie di domande, e poi si hanno risposte multiple che tra loro vanno in contraddizione e non si sa mai dove sia il problema.

Soprattutto — l'abbiamo detto — per quello che riguarda la competitività del Paese, quando un imprenditore, italiano o straniero che sia, in due comuni, uno a fianco all'altro, deve affrontare due procedure diverse riguardanti la stessa attività, è disincentivato a investire nel nostro Paese.

Io credo che il contributo che possiamo dare sia appunto, come ha già detto la Ministra, quello di uniformare le domande, di semplificare al massimo le procedure e di dare un contributo fattivo perché la semplificazione in questa legislatura possa compiere dei passi in avanti considerevoli.

Svolgeremo prossimamente un Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi, a cui seguirà la nuova audizione della Ministra, nella prossima settimana.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.45.

*Licenziato per la stampa
il 5 luglio 2019*

PAGINA BIANCA



18STC0053300