

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

2.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 28 MAGGIO 2014

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BRUNO TABACCI**

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3
Audizione del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Maria Anna Madia (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):	
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	3, 9, 11, 12, 15
Angioni Ignazio (PD)	9
Madia Maria Anna, <i>Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione</i>	4, 10, 11, 12
Mucci Mara (M5S)	10, 11
Prataviera Emanuele (LNA)	11
Di Giorgi Rosa Maria (PD)	11

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
BRUNO TABACCI

La seduta comincia alle 14.10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Maria Anna Madia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, Maria Anna Madia.

Come sapete, non è stato possibile procedere all'audizione del Ministro nell'ambito dell'indagine conoscitiva, però c'è stato uno scambio di lettere con cui concordavamo sulla necessità che la Commissione completasse il suo lavoro sull'indagine conoscitiva con un documento, così come poi è avvenuto. Con il Ministro ci si era riservati di incontrarci in un momento successivo, cosa che avviene oggi.

Ci interessa avere dal Ministro una reazione al documento conclusivo approvato all'unanimità dalla Commissione, anche con convergenze molto interessanti, per verificare le prospettive istituzionali percorribili.

Più in generale, ci interessa avere un quadro degli indirizzi di massima e delle priorità dell'azione di governo nel campo

della semplificazione e della pubblica amministrazione, anche in vista della riunione del Consiglio dei ministri già prevista per il 13 giugno. Vorremmo capire gli intendimenti del Governo, sia sul piano del merito sia dal punto di vista degli strumenti normativi che pensa di utilizzare: decreto-legge, disegno di legge o delega.

Ovviamente ci interessa anche capire come intenda muoversi il Governo con riguardo al disegno di legge sulla semplificazione n. 958, attualmente all'esame del Senato.

Come abbiamo scritto nel documento conclusivo, l'intendimento della Commissione è di presentare un'iniziativa legislativa, alla quale stiamo lavorando, che affronti qualche nodo di carattere strutturale e persegua l'obiettivo di un rafforzamento dei compiti della Commissione stessa. Sarebbe estremamente utile, in questa chiave, lavorare ad una cabina di regia della semplificazione tra Parlamento e Governo, che si muova sull'asse Commissione-Presidenza del Consiglio-Dipartimento della funzione pubblica.

Concludo con un'ultima considerazione. I temi connessi della semplificazione e della riforma della pubblica amministrazione finalmente hanno assunto un rilievo fondamentale nei *mass media* e nella pubblica opinione. Sarebbe utile e opportuno organizzare nelle aule parlamentari un dibattito di carattere generale, che potrebbe dare come esito l'approvazione di atti di indirizzo che indichino la strada da seguire.

A questo proposito, consegniamo al Ministro la mozione già presentata da diversi componenti della Commissione sia alla Camera sia al Senato. Si sarebbe dovuta discutere già da tempo, visto che è stata presentata alla fine dell'anno scorso.

Si potrebbe eventualmente pensare alla presentazione di ulteriori atti, attorno ai quali svolgere un dibattito ampio e aperto, finalizzato a concordare una linea d'azione comune tra Governo e Parlamento.

Ringrazio i colleghi che sono intervenuti. Ringrazio ulteriormente il Ministro Madia per la sua presenza oggi, ricordando a tutti che domani alle 10.30 nella Sala della Regina di Palazzo Montecitorio avrà luogo la presentazione del documento conclusivo dell'indagine, con un convegno il cui invito vedete sul tavolo.

Do la parola al Ministro Madia per lo svolgimento della sua relazione.

MARIA ANNA MADIA, *Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*. Innanzitutto vi ringrazio e ringrazio il presidente. Mi scuso di non essere intervenuta prima della fine dell'indagine conoscitiva ma il Governo che qui rappresento si era appena insediato, e quindi ho preferito approfondire e capire quali sarebbero state, sui diversi temi di mia competenza e in particolare sui temi della semplificazione di cui oggi parlerò, le linee programmatiche del Governo.

Mi fa molto piacere venire in questa Commissione, perché credo che la fase politica che stiamo vivendo sia molto favorevole alle politiche di semplificazione, per una serie di ragioni che richiamava anche il presidente. Il Governo è impegnato in un'ampia riforma della pubblica amministrazione, che in questo momento è sottoposta alla consultazione pubblica dei dipendenti e dei cittadini e che porteremo in Consiglio dei ministri il 13 giugno prossimo. Il Parlamento, con il lavoro svolto dalla vostra Commissione, ha prodotto dei risultati molto interessanti. Soprattutto, i soggetti economici e sociali sono ormai profondamente consapevoli che la semplificazione sia il prerequisito per il rilancio dell'economia. Mi viene da dire che i tempi sono dunque finalmente maturi, sia politicamente sia nel *sentiment* delle comunità economiche e sociali.

Tutti questi fattori convergono positivamente verso un rafforzamento della

semplificazione. Penso che, leggendo i 44 punti della lettera che con il Presidente Renzi abbiamo inviato ai dipendenti pubblici, emerga con immediatezza come vi sia una grande sintonia tra le conclusioni dell'indagine conoscitiva svolta da questa Commissione e gli orientamenti programmatici del Governo.

Io ho qui una lista, che non leggerò tutta, dove addirittura su più di una decina di punti dei 44 prima citati ci sono proprio richiami puntuali che io posso fare al vostro documento. Faccio un esempio: abolizione del concerto e dei pareri tra ministeri. Il vostro documento a pagina 37 evidenzia le difficoltà e la tempistica dei concerti, soprattutto quando riguardano il Ministero dell'economia e delle finanze. Un altro esempio è dato da leggi auto-applicative e decreti attuativi, da emanare entro tempi certi e solo se strettamente necessari, promuovendo quindi sempre più l'approvazione di norme auto-applicative che non abbiano bisogno di norme secondarie. A tale proposito, è sempre il vostro documento a sottolineare con forza la necessità che le norme siano sempre più auto-applicative.

Non mi dilungo oltre. Dico questo solo per dimostrare che il nostro lavoro insieme è fondamentale e che le linee programmatiche del Governo sono molto vicine alle conclusioni della vostra indagine conoscitiva.

Di questa ricchezza di analisi, nonché delle linee di azione proposte a conclusione di un percorso di ascolto così significativo, ritengo quindi che noi dobbiamo solo fare tesoro per riuscire, a questo punto, ad attuare delle politiche in relazione a questi temi.

Ho diviso il mio intervento in alcuni punti. Il primo — che considero fondamentale, anche alla luce delle elezioni europee che si sono appena state svolte — è quello di semplificare « in » e « con » l'Europa. Siamo alla vigilia del semestre europeo di presidenza italiana, tre giorni dopo le prime elezioni che hanno deciso che il prossimo Presidente della Commissione europea dovesse essere legittimato dai cittadini. È una fase nella quale ciò

che succede in Europa non è mai stato così importante per la vita del nostro Paese. Sono convinta, anche in seguito ad incontri bilaterali che ho avuto, ad esempio con il Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione del Regno Unito, che la semplificazione rappresenti un grande tema europeo.

Tuttavia, oggi la costruzione europea soffre una crisi di complicazione e burocrazia e troppo spesso i cittadini percepiscono l'Unione europea come una grande e pesante macchina burocratica, la cui attività regolatoria — cioè proprio quello che vanno a fare i nostri rappresentanti appena eletti — ha finito per appesantire ulteriormente la vita di persone e imprese.

Per questo, penso che sia necessario dare un nuovo impulso alla politica di *smart regulation*. Ho capito, anche nel corso degli incontri bilaterali, che ormai non si deve più dire *better regulation*, perché questa espressione non ha avuto buoni esiti e quindi, come spesso accade, dopo che si ripete tanto un'espressione che poi non assume concretezza, intanto si cambia il nome alla politica.

È necessario, quindi, puntare con determinazione a quella che è una politica fondamentale, seppur molto complicata, ossia quella della riduzione degli oneri e dell'eccesso di regolazione che derivano dalla legislazione europea. È molto complicato farlo e, per farlo bene, occorrono un programma stringente e la definizione di obiettivi di riduzione degli oneri regolatori a livello europeo.

Credo che il semestre europeo che sta per iniziare possa fornirci le condizioni per costruire con altri Paesi membri una coalizione politica europea che realizzi gli obiettivi di semplificazione, possa cioè rappresentare l'occasione per creare un forte consenso politico su questi temi.

L'altro aspetto fondamentale di semplificazione che porteremo al Consiglio dei ministri del 13 giugno è quello della riorganizzazione dello Stato e quindi del processo riformatore interno che stiamo cercando di attuare. Chiaramente le riforme sono parte di un disegno complessivo.

Stiamo, infatti, discutendo di riforma del Titolo V della Costituzione e di superamento del bicameralismo perfetto.

L'altro grande filone di riforme è quello della profonda riorganizzazione della struttura e del funzionamento della macchina dello Stato, in termini di maggiore efficienza, lotta agli sprechi e al caos amministrativo. Si tratta, quindi, di una riorganizzazione e di uno snellimento dello Stato, in un'ottica non di *spending review* bensì di maggiore efficienza ed efficacia.

Negli anni scorsi la rivoluzione delle competenze avviata con la riforma del Titolo V della Costituzione ha aumentato esponenzialmente la capacità regolamentare di ciascun ente, che ha prodotto un insieme di procedure e autorizzazioni estremamente complesso. Quel primo filone di riforme di cui parlavo prima avrà come obiettivo, attraverso la soppressione della legislazione concorrente, proprio quello di eliminare un elemento di eccesso di burocrazia che si è registrato in questi anni.

La parte relativa alla riorganizzazione dello Stato, sempre con lo stesso intento di razionalità, vuole invece mettere mano alle strutture organizzative, sia dello Stato che degli enti pubblici nazionali, e procedere immediatamente all'eliminazione di alcune duplicazioni e alla soppressione di enti e organismi non più utili, anche questo in un'ottica di semplificazione.

Alcuni dei 44 punti sui quali è stata avviata la consultazione pubblica sulla riforma amministrativa muovono proprio in questa direzione.

Devo dire che su questi punti anche la consultazione pubblica ci ha fornito delle conferme circa il fatto che dipendenti e cittadini si aspettano che finalmente si possa mettere mano a duplicazioni ed eccessi di enti e strutture dello Stato, che non danno più Stato e più servizi ma creano solo una confusione e una complicazione inutile. Faccio degli esempi puntuali, sui quali interverremo già il 13 giugno e sui quali la consultazione pubblica ci ha dato delle risposte molto positive: il tema delle prefetture, il tema

dell'unica scuola di formazione della pubblica amministrazione e il tema dell'unificazione di ACI, PRA e Motorizzazione.

Insomma, l'obiettivo di questo filone di riorganizzazione semplificata, in un'ottica di maggiore efficienza dello Stato, è quello di avere un'amministrazione più ordinata, organizzata secondo il criterio del risultato con una *governance* che stabilisca in modo inequivoco — e qui arriviamo al Titolo V — quali sono i compiti e le responsabilità di ciascuna amministrazione e di ciascun ufficio.

Il terzo aspetto importante di semplificazione che questo Governo sta perseguendo è la riduzione degli oneri per le imprese e i cittadini, ciò che significa liberare le famose risorse per la crescita, che invochiamo spesso ma che da troppo tempo non riusciamo a rimettere in moto.

Invece, proprio per recuperare il grave svantaggio competitivo dell'Italia, è necessario cambiare un sistema di regole complicato per i cittadini e le imprese, ai quali ci rivolgiamo con norme illeggibili, circolari incomprensibili, frammentazione di competenze e adempimenti ingiustificati.

Tra l'altro, in proposito devo dire che negli anni non c'è stato un cambiamento rispetto al colore del Governo ma mi pare che, almeno da quando io sono in Parlamento, qualunque Governo si sia manifestato ed espresso con una qualità della legislazione che peggiorava, soprattutto dal punto di vista della comprensione e della semplicità.

Tutto ciò chiaramente crea tempi lunghi e incerti e si somma a quello che dicevamo prima, cioè a quegli oneri aggiuntivi che ci impone l'Unione europea, tutto questo a costi insopportabili, senza riuscire ad assicurare in modo efficace la necessaria tutela degli interessi pubblici.

Per questo motivo, stiamo lavorando ad un pacchetto di misure urgenti di semplificazione, costruite proprio sulla base dei risultati della consultazione telematica sulle cento procedure più complicate da semplificare, le cui conclusioni sono presenti sul nostro sito Internet.

In cima alle complicazioni segnalate dai cittadini e dalle imprese, come avete sot-

tolineato anche voi nel vostro documento, ci sono il fisco e l'edilizia. Seguono, per i cittadini, l'accesso ai servizi sanitari, le procedure per i diversamente abili e quelle in materia di lavoro e previdenza, mentre per gli imprenditori ci sono le procedure per l'avvio delle attività di impresa, il documento unico di regolarità contributiva (il DURC) e la sicurezza sul lavoro.

Tra le misure che stiamo predisponendo c'è anche la semplificazione di procedure che potranno aiutare il settore dell'edilizia, quali in particolare le autorizzazioni sismiche, quelle paesaggistiche e quelle per i piccoli interventi, i quali rappresentano il 75 per cento delle attività delle sovrintendenze. C'è però una certa resistenza rispetto a interventi che sembrano piccoli, ma piccoli non sono. Un'altra misura consiste nella riduzione dei tempi di rilascio del permesso di costruire. Altre misure ancora riguardano le semplificazioni per i diversamente abili e la prescrizione dei farmaci per milioni di malati cronici, che oggi devono recarsi dal medico ogni due mesi per farsi prescrivere un farmaco che magari devono prendere per tutta la vita.

Le proposte che ho elencato sono state elaborate proprio sulla base delle indicazioni forniteci dai cittadini, dalle imprese e dalle loro associazioni. Sottolineo questo, perché credo che la novità importante sia rappresentata dal metodo, un metodo che non è forma ma sostanza: ossia la consultazione telematica attraverso la quale abbiamo ascoltato le associazioni imprenditoriali e i cittadini e abbiamo capito effettivamente quali sono i loro bisogni.

L'altro punto importante di semplificazione sul quale il Governo intende lavorare è il riordino normativo, perché ovviamente un ulteriore livello di intervento è quello legislativo. Nel documento in distribuzione è scritto che «la legge è purtroppo il principale fattore di complicazione del nostro ordinamento». Diciamo «purtroppo», perché in realtà così non dovrebbe essere, ma la qualità della legislazione oggi ci fa dire che la legge è purtroppo il principale fattore di complicazione del nostro ordinamento.

Come emerge dal vostro documento conclusivo — scusate se lo cito sempre, ma effettivamente ci sono talmente tante analogie che mi viene spontaneo — occorre un ampio intervento di sfoltimento e di riordino della legislazione.

Giustamente molti degli operatori da voi ascoltati hanno invocato l'elaborazione di codici e testi unici per sfrondare e riordinare la legislazione. Io credo veramente che su questo la collaborazione tra Governo e Parlamento sia essenziale, affinché si riesca a fare qualcosa di buono, perché l'elaborazione di codici e testi unici richiede certamente il contributo del Governo, ma anche il controllo del Parlamento. Penso che dobbiamo stare attenti a non adottare testi unici di riforma, ma a limitarci — e qui il controllo parlamentare è fondamentale — a semplificare la legislazione senza incidere sostanzialmente sulle norme.

Tra le materie che sembrano bisognose di codificazione, alla quale il Governo potrebbe procedere in tempi rapidi — ma anche sulla scelta dei temi vorrò con voi un confronto più serrato — posso intanto segnalare l'università, le partecipazioni pubbliche — forse è un intento innovativo quello di provare a realizzare un testo unico di tutte le disposizioni concernenti le nostre partecipazioni pubbliche — e paradossalmente anche la semplificazione amministrativa. Infatti, oggi la semplificazione amministrativa presenta una disciplina completa e pesante; insomma, siamo arrivati al punto di dover semplificare la semplificazione.

L'altro aspetto importante sul quale ci soffermiamo come Governo è la qualità delle regole, cioè l'idea di dover provare a prevenire le nuove complicazioni. Come avete efficacemente evidenziato nel vostro documento conclusivo, dobbiamo evitare che con una mano si semplifichi e con l'altra invece si introducano nuove complicazioni. Per questo motivo, gli strumenti introdotti, quali il bilancio degli oneri, non hanno ancora dispiegato risultati soddisfacenti.

Nell'incontro bilaterale che ho avuto con il Ministro del Regno Unito era evi-

dente quanto loro su questo fossero molto più avanti di noi: dialogando con lui mi sono resa conto quanto il loro essere più avanti è dovuto anche al fatto che lì esiste una cultura delle loro amministrazioni su questi temi e su questi aspetti.

Penso, quindi, che prima di tutto sia necessario un cambiamento profondo della cultura delle amministrazioni e del modo di fare le leggi. Questo obiettivo naturalmente chiama in causa il Dipartimento della funzione pubblica, ma anche il ruolo primario del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, che coordina tutta l'attività legislativa del Governo.

Su questo anche il Parlamento può avere un ruolo cruciale di verifica e promozione, per prevenire l'introduzione di nuove complicazioni nell'*iter* dei provvedimenti. Lo stesso documento finale dell'indagine conoscitiva ha valorizzato il ruolo della misurazione degli oneri burocratici, come base conoscitiva essenziale per individuare in modo sistematico gli adempimenti da semplificare e per verificare l'efficacia delle semplificazioni approvate.

Noi abbiamo appena adottato il nuovo programma di misurazione degli oneri regolatori e dei tempi, condiviso con le regioni — questo è un punto importante — e in linea con le esperienze europee più avanzate e con gli orientamenti dell'OCSE.

La misurazione riguarderà anche i tempi di conclusione dei procedimenti amministrativi, con l'obiettivo di affrontare e arginare una delle principali criticità del sistema amministrativo italiano, che è l'eccessiva e spesso patologica durata dei procedimenti.

I primi oggetti di misurazione riguarderanno il permesso di costruire, le autorizzazioni ambientali, le autorizzazioni paesaggistiche e quelle per l'avvio dell'attività di impresa.

Per quanto riguarda gli oneri regolatori, ad esempio, verranno misurati i costi per cittadini e imprese degli adempimenti in materia di fisco, agricoltura, energie rinnovabili, accesso ai servizi sanitari e procedure per i diversamente abili.

Un'ultima ma importante novità, che vorrei sottolineare, è rappresentata dal *focus* che vogliamo effettuare sulle piccole e medie imprese. Andremo presso un gruppo di piccole imprese, appositamente selezionate per settore, e raccoglieremo in presa diretta indicazioni sulle principali complicazioni burocratiche. Naturalmente i risultati di tali attività, svolte in collaborazione con le associazioni imprenditoriali, verranno poi messi a disposizione della vostra Commissione.

Il penultimo aspetto di semplificazione che voglio richiamare è quello della digitalizzazione, nel senso di unire — questo ancora si fa poco — il tema della semplificazione e quello della digitalizzazione. Penso che sia essenziale superare la visione limitata che ha considerato in modo separato questi due strumenti.

Oggi forse, tenuto conto del fatto che il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione ha anche la delega per la digitalizzazione, può essere il momento buono e giusto per superare la visione limitata che ha separato questi due strumenti, perché è evidente e innegabile che ci sia un legame inscindibile tra digitalizzazione e semplificazione. Infatti, la digitalizzazione è un aspetto fondamentale del successo di una politica di semplificazione. Nello stesso tempo, non si possono digitalizzare in modo efficace le procedure senza prima semplificarle e reingegnerizzare i processi di servizio, altrimenti, come dicevamo già prima, si finisce per digitalizzare delle complicazioni.

Noi stiamo lavorando per accelerare l'attuazione dell'Agenda digitale e per superare i ritardi che giustamente avete segnalato nel vostro documento. In particolare, credo che sia molto rilevante il progetto del PIN unico del cittadino, che è destinato, nel momento in cui riusciremo ad adottarlo, ad avere un notevole impatto sulla semplificazione dell'accesso ai servizi da parte di cittadini e imprese.

Concludo con quello che ritengo il punto più importante di tutti quelli che ho richiamato in questa audizione, quello dell'attuazione, perché ovviamente ogni politica funziona se viene attuata.

Spesso racconto un episodio che ho vissuto da cittadina, prima di diventare Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, quando da casa ho visto la conferenza stampa di un Governo — non dirò quale — che giustamente indicava come un successo il fatto che tra alcune semplificazioni che aveva approvato c'era il cambio di residenza *on line*, che sarebbe stato possibile fare dal giorno successivo. Qualche mese dopo, dovendo cambiare residenza, ho provato a farlo *on line*: sono dovuta andare quattro volte al municipio.

Il punto è, quindi, l'attuazione. Le politiche di semplificazione, le più rilevanti ma anche le meno rilevanti, spesso rimangono lettera morta, anche se arrivano in Consiglio dei ministri e quando non rimangono inattuata, a volte vengono attuate male.

Ci sono molte leggi sulla cui messa in pratica occorre impegnarsi, sia per disposizioni generali — penso alla disciplina del termine del procedimento amministrativo — sia per i singoli settori, come la sicurezza sul lavoro, la disabilità e l'autorizzazione unica ambientale. Noi su questi punti, cioè sull'attuazione orizzontale bloccata dalle amministrazioni, siamo fortemente impegnati.

C'è poi un'altra attuazione fondamentale, che è quella verticale, cioè quella che riguarda chi deve far sì che queste semplificazioni diventino concrete sui territori e, quindi, arrivino ai cittadini e alle imprese. Si tratta degli enti locali, delle regioni e dei comuni.

È per questo motivo che noi siamo partiti dal metodo e abbiamo realizzato un'intesa con la Conferenza delle regioni e l'ANCI, per realizzare un sistema di coordinamento della semplificazione. Il nuovo metodo di condivisione che abbiamo avviato con le regioni ci consentirà — divideremo su questo un documento più complessivo, che verterà anche su questi temi — di adottare in tempi brevi modelli di semplificazione *standard* per l'edilizia, sui quali abbiamo riscontrato grande consenso nelle consultazioni, nonché un'agenda per la semplificazione, condi-

visa con regioni e comuni, che indicherà in modo chiaro obiettivi, risultati attesi, responsabilità e tempi per la realizzazione e modalità di verifica del raggiungimento dei risultati, che saranno resi accessibili *on line*.

In conclusione, è evidente che i cantieri aperti sono molti e che, però, la linea del Governo sul tema della semplificazione è prima di tutto quella di considerarla un metodo, che ovviamente ha successo solo se viene attuato e, quindi, solo se si trasforma in semplicità per la vita quotidiana di cittadini e imprese.

È la semplicità la condizione necessaria per la crescita economica, per far ripartire gli investimenti nel nostro Paese e, quindi, per ridare sviluppo e lavoro all'Italia.

In questa prospettiva, penso che la Commissione bicamerale per la semplificazione possa avere un ruolo prezioso di indirizzo e vigilanza in materia di semplificazione normativa e amministrativa.

Particolarmente rilevanti sono il monitoraggio della normativa vigente e la possibilità per la Commissione di pronunciarsi sui progetti di legge che incidono sugli oneri amministrativi per cittadini e imprese.

Credo che questa audizione sia prima di tutto molto importante per sancire insieme un sostegno reciproco per la definizione e la realizzazione delle diverse iniziative con le quali il Governo è impegnato, sulla base delle linee guida che vi ho descritto, a dare al Paese una legislazione e un'amministrazione che siano fattori di sviluppo e non più ostacoli allo sviluppo, nell'ottica, come giustamente dicevano diversi cittadini ieri al Forum PA 2014, di uno Stato che sia *partner* e non controparte. Grazie.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro Madia. Personalmente la ringrazio molto per le espressioni che ha usato e anche per i contenuti della sua relazione.

Poiché abbiamo venti minuti di tempo per il dibattito e poi un quarto d'ora per la replica del Ministro, e visto che ci sono diversi colleghi che hanno chiesto di intervenire, raccomanderei l'assoluta bre-

vità. Non possiamo fare delle controrelazioni. Soprattutto, dobbiamo consentire di prendere la parola a tutti i gruppi. Darei quindi la precedenza ai rappresentanti dei gruppi e poi successivamente agli altri colleghi che chiedono la parola.

IGNAZIO ANGIONI. Ringrazio particolarmente il Ministro, a nome mio e del mio partito, perché nella sua relazione ha tracciato delle linee che sono quasi totalmente aderenti al lavoro che questa Commissione ha condotto, il che ci conforta sul fatto di non aver speso invano dei mesi ad audire praticamente tutte le categorie sociali e istituzionali possibili per dar vita a quel documento.

La prima considerazione del Ministro, ovvero che il Governo comprende che la questione della semplificazione diventa uno dei primi strumenti per superare la crisi economica e innanzitutto la crisi di crescita economica del nostro Paese, non può che trovarmi particolarmente d'accordo.

Nel mondo globalizzato c'è una questione di confronto di sistemi, anche burocratici, e noi, in particolare in questa fase, dobbiamo superare una serie di equivoci o, meglio ancora, di luoghi comuni, che riguardano il nostro Paese. Anche in questa fase di crisi particolarmente pesante del nostro sistema, noi siamo il Paese che ha aumentato il fatturato dell'*export* più di qualunque altro Paese europeo, anche più della Germania.

Non è vero che la nostra scarsa capacità di competizione con i sistemi di altri Paesi, in particolare europei, dipenda quasi esclusivamente dal costo del lavoro, non essendo noi un Paese che ha un costo del lavoro più elevato di altri Paesi europei. Abbiamo invece un problema gigantesco e il fatto che il Governo lo abbia presente non può che sollevarci: abbiamo un problema pesantissimo di carico burocratico che altri sistemi non hanno. Questa è una delle ragioni, se non la principale, dello scoraggiamento a investire nel nostro Paese, in particolare da parte di investitori esteri.

Dico due cose velocissime sulle considerazioni svolte dal Ministro. Credo che noi dobbiamo fare tesoro di quello che è successo nel nostro Paese dagli anni Novanta in poi, cioè da quando abbiamo aperto una stagione che intendeva sburocratizzare e semplificare, dal momento che a distanza di venticinque anni non credo che vi sia un solo italiano che direbbe che il nostro sistema burocratico sia oggi più leggero di quello del passato.

Condivido molto quello che si diceva, cioè che è inutile digitalizzare quelle procedure che sono in sé complicate. Spesso anche noi utilizziamo la questione della digitalizzazione come uno strumento di semplificazione in sé, mentre la digitalizzazione è fondamentale quando le procedure sono semplificate.

Da ultimo, sulla riforma del Titolo V della Costituzione, con particolare riferimento alle considerazioni prima svolte in ordine al superamento delle materie di legislazione concorrente, credo che dobbiamo riuscire a riformare il Titolo V, a riprendere in mano e a riportare anche in capo allo Stato alcune materie, senza però fare passi indietro e senza superare l'attuale situazione con un'eccessiva nuova centralizzazione statale.

MARA MUCCI. Ringrazio molto il Ministro per alcune sue considerazioni. A mio avviso, è molto importante una cosa che, da quanto ci ha illustrato, il Governo sta svolgendo: lo sforzo non solo di mettere il cittadino al corrente, ma anche di farlo diventare parte attiva nel processo legislativo e di semplificazione.

Ciò è fondamentale perché spesso il cittadino vive su di sé delle problematiche che magari saprebbe anche risolvere o su cui saprebbe consigliare un approccio.

La semplificazione aumenta la competitività di questo Paese — mi riferisco alle imprese — in termini sia monetari che di tempo. Infatti, anche il tempo può essere una rappresentazione del risparmio che un'impresa può avere, se riusciamo a snellire certi processi. Inoltre, è anche una questione di civiltà, il segno di un approccio ispirato al rispetto nei confronti del

cittadino e di una chiarezza che ancora manca.

Lei ha parlato di testi unici. Spero sia un impegno davvero concreto che porta avanti questo Governo. Vorrei capire i tempi, perché le priorità ce le ha già dette.

Sulla cultura delle amministrazioni vorrei porle una domanda. Lei ha parlato di unificare la formazione della pubblica amministrazione, per diffondere soprattutto la cultura del servitore dello Stato da parte del cittadino. Secondo me, questo è importantissimo, quindi mi auguro che questa iniziativa prosegua.

Lei in alcune dichiarazioni ha parlato di ricambio generazionale e di maggiore mobilità nel mercato del lavoro e della dirigenza, e quindi di una riforma della pubblica amministrazione. Ciò comporta dei costi. Vorrei capire, anche in termini di tempistica, come intendete gestire una problematica che è, a mio avviso, essenziale.

Ribadisco che sono fondamentali anche le competenze di chi lavora nella pubblica amministrazione, soprattutto le competenze informatiche, perché ancora una volta si ripercuotono sui tempi di lavoro dell'amministratore pubblico.

Lei ha detto, anche in alcune interviste, che non possiamo permetterci nuovi tagli orizzontali e abolizioni di enti. Le rivolgo un suggerimento, che mi è pervenuto in seguito ad alcuni incontri. Ad esempio, un ente da rivedere, se non da abolire, sarebbe la CIVIT.

MARIA ANNA MADIA, *Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*. La CIVIT, ai sensi della legge n. 190 del 2012, opera ora quale Autorità nazionale anticorruzione.

MARA MUCCI. Perfetto. Occorre altresì rivedere i criteri di valutazione del personale. Le faccio un esempio. Vorrei sapere se non pensa che sia opportuna e urgente l'istituzione di un meccanismo per cui il dirigente abbia un punteggio totale per la struttura che dirige, che venga ripartito tra le figure e tra i dipendenti stessi, per avere una valutazione più efficace. Se infatti si

danno punteggi da uno a dieci a singoli lavoratori, non si riesce a capire chi lavora bene e chi lavora meno bene, ciò al fine anche di razionalizzare l'utilizzo delle risorse.

Lei ha parlato anche di altre priorità. Le rivolgo qualche altro suggerimento, sempre per quanto riguarda i percorsi di semplificazione: rendere obbligatorio lo sportello unico attività produttive (SUAP) — questo è un altro aspetto che deve essere ancora migliorato — e uniformare i modelli di redazione dei bilanci comunali e regionali — vorrei sapere cosa ne pensate — per avere anche in questo caso un modello di partenza univoco e per dare al cittadino la possibilità, attraverso gli *open data*, di valutare come vengono stilati questi bilanci, disponendo magari di interlocutori unici cui rivolgersi per risolvere determinati problemi. Vi è inoltre la questione del cumulo tra pensione e reddito, visto che esiste un tetto massimo di stipendio per il dirigente pubblico. Vorrei sapere se pensate di includere anche il reddito da pensione.

MARIA ANNA MADIA, *Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*. Al riguardo, abbiamo emanato una circolare.

MARA MUCCI. Per curiosità, a quando risale questa circolare?

MARIA ANNA MADIA, *Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione*. È la circolare n. 3 di marzo 2014.

PRESIDENTE. Mai risolto tanti problemi in tempo reale.

EMANUELE PRATAVIERA. Ministro, non intendo rivolgerle considerazioni particolari, visto il poco tempo che abbiamo a disposizione, approfittando della sua presenza.

Vorrei senz'altro essere d'accordo con lei nel passaggio in cui ha citato le attuali condizioni favorevoli per la semplificazione, ma credo che questo periodo favorevole in Italia duri da almeno dieci anni.

La richiesta è enorme e, dal mio punto di vista, una delle maggiori cause di perdita di competitività consiste proprio nella burocrazia, che sarebbe già in buona parte smantellata se solo venissero applicate molte delle leggi che già esistono ma che non sono state ancora tradotte in pratica.

Innanzitutto, vorrei sapere come pensate di agire e quali tempi vi date per redigere i testi unici cui si è riferita. In secondo luogo, le vorrei rappresentare, da ex amministratore locale, la sovrapposizione di competenze e l'attesa — di nuovo, quindi, il fattore tempo ed i rilevanti costi ad esso connessi — nel dare risposte a chi lavora, ossia a chi produce reddito e, di fatto, contribuisce alla società.

Visto che il paradigma al quale lei si ispira è quello del protagonismo del cittadino, vorrei sapere quando andrete incontro a un vero federalismo, che dia veramente al cittadino la percezione di poter valutare le *performance* degli amministratori e non continuare a scaricare la colpa sull'oceano della burocrazia, senza andare realmente a capire chi, cosa e come.

Da ultimo, mi permetto di svolgere un passaggio su un aspetto importante, che è quello dell'autocertificazione. Mi risulta che l'autocertificazione, che, facendo un ragionamento molto grossolano, consente le verifiche *ex post* e non *ex ante*, sia già un principio attuabile e attuato. Tuttavia, i professionisti non vogliono ricorrere all'autocertificazione perché hanno paura di ciò che a loro andrebbe in capo, proprio a causa della burocrazia e degli enti che a vario titolo intervengono nel rilasciare pareri o fare controlli *ex post*.

Date queste considerazioni, mi chiedo da dove volete partire, da dove state partendo e quali tempi vi date in ordine a queste mie tre riflessioni.

ROSA MARIA DI GIORGI. Naturalmente vorrei esprimere il massimo della condivisione per la relazione del Ministro, di cui avremo modo di parlare. Rispetto ai temi affrontati, credo che tutto sia stato messo sul tappeto e, quindi, che il lavoro che state facendo sia eccellente. Lo dico

perché sono della materia ed ho seguito professionalmente tutte queste vicende nel corso degli anni. Mi pare che per la prima volta ci sia concretezza e anche determinazione.

Nello stesso tempo, è anche importante — mi pare che ciò emerga perfettamente dalle sue parole — predisporre una tabella di marcia, che sia evidentemente compatibile con la velocità che ci viene richiesta dall'Europa e da tutti gli interlocutori che noi qui abbiamo avuto modo di ascoltare.

Vorrei evidenziare un tema specifico. Al punto 35 del vostro documento, il Governo pone la riforma delle funzioni e degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato. Credo che questo sia un tema molto importante. Io ho avuto modo di approfondirlo, facendo anche un esempio che riguarda Firenze, il territorio di cui mi occupo.

Qui c'è un tema che credo sia anche di natura scandalosa rispetto a quanto succede. Noi sappiamo che, quando lo Stato vince, l'Avvocatura provvede direttamente al recupero delle somme che vengono percepite dallo Stato e incamera la somma per ripartirla fra gli avvocati. Oltre alle retribuzioni, c'è anche una ripartizione di tali risorse fra gli avvocati dello Stato, che quindi percepiscono compensi aggiuntivi per ogni processo, salvo nel caso di soccombenza dell'amministrazione. Se l'amministrazione vince, quindi, queste risorse non vengono riportate nel bilancio dello Stato, ma vengono divise all'interno dell'Avvocatura dello Stato.

Parliamo di una legge del 1933, cioè di 81 anni fa. C'è stata una modifica nel 2009, ma solo per cambiare le proporzioni di ripartizione tra avvocati. Adesso la ripartizione avviene nella misura di 7/10 tra quelli dell'ufficio e di 3/10 tra tutti; prima invece era di 8/10 tra quelli dell'ufficio e di 2/10 fra tutti.

Credo che non ci sia bisogno di commento rispetto a questo. Vorrei che fosse posto all'attenzione del Ministro e per questo lascio agli atti della Commissione una nota da me predisposta.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, direi che è opportuno utilizzare il quarto d'ora che resta per consentire al Ministro Madia di rispondere. Mi pare che i colleghi abbiano espresso soddisfazione anche per le valutazioni che sono state fatte sul lavoro della Commissione.

Per quel che ci riguarda, la Commissione è disponibile — e sta già lavorando in questo senso — ad affiancare l'azione del Governo nei passaggi molto delicati che ci saranno nelle prossime settimane.

Mi pare che già dalla posizione del Ministro emergano degli elementi concreti di azione per la Commissione. Credo che questi aspetti possano essere meglio definiti e implementati negli atti che il Governo e il Parlamento assumeranno nelle prossime settimane.

Do la parola al Ministro Madia per la replica.

MARIA ANNA MADIA, Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione. Come ha ricordato anche il presidente, dai vostri interventi si capisce che c'è una grande condivisione. Tuttavia, come giustamente si sottolineava in un paio di interventi, trattandosi di un tema che ci trasciniamo dietro da venticinque anni senza giungere ad esiti soddisfacenti, è fondamentale prima di tutto il forte lavoro politico che questa Commissione e il Governo devono fare insieme.

La maggior parte degli interventi sono stati, più che altro, di condivisione della relazione e di questo vi ringrazio. Intervengo invece su alcuni punti specifici che sono stati sollevati e sui quali mi è stata posta una domanda.

Riguardo al Titolo V della Costituzione — tra l'altro, il testo di riforma costituzionale è già passato in Consiglio dei ministri e quindi l'avrete già visto tutti — l'idea di superare la legislazione concorrente non significa per forza ricentralizzare. L'idea è quella che sia chiaro chi deve fare cosa. Possiamo anche decentralizzare, però o è lo Stato o sono gli enti locali o sono le regioni. Non c'è assoluta-

mente alcuna volontà di ricentralizzare tutto ciò che ad oggi è oggetto di materia concorrente.

Per quanto riguarda la tempistica per l'adozione dei testi unici, come dicevo prima, il pericolo che vedo nella realizzazione dei testi unici, qualora elaborati entro tempi troppo ristretti, è quello di incidere sulla sostanza senza neanche rendersene conto, di conseguenza determinando, attraverso una semplificazione, una riforma di settore. Io credo che questo non sia il nostro compito, piuttosto ritengo che sia ragionevole dire ai gruppi di studio che si occuperanno innanzitutto di redigere le bozze dei testi unici, che hanno almeno un anno a disposizione. A mio avviso, un tempo inferiore sarebbe un tempo non ragionevole per giungere poi ad un buon prodotto.

A proposito del lavoro, già nella legge-delega che è in discussione in Parlamento c'è l'obiettivo di una semplificazione e di un testo unico sul lavoro, che ha tempi più ristretti.

Per quanto riguarda invece quello che vorrei portare avanti come primo testo unico, che è quello della semplificazione della semplificazione e, quindi, di tutta la normativa che abbiamo oggi sulla semplificazione e sull'amministrazione, credo che sia ragionevole darci almeno un anno. Se le persone che se ne stanno occupando riusciranno a portarmi un buon prodotto anche prima, ben venga, ma non credo che indicare tempi più ravvicinati equivalga a fare del bene alla causa.

Passo ora ai temi più generali rispetto al tema specifico di questa Commissione, che mi sono stati posti nel suo intervento dall'onorevole Mucci, la quale giustamente ricordava che la CIVIT aveva un ruolo che era diventato marginale. La CIVIT si è poi evoluta nell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), presieduta da Raffaele Cantone, la cui nomina è stata votata all'unanimità dal Parlamento, e della quale completeremo la composizione a breve con l'indicazione di altri quattro componenti, che poi saranno sottoposti al voto del Parlamento.

La prima circolare che ho voluto firmare — è la prima non casualmente, proprio perché ritengo che sia un aspetto di equità importante in un periodo storico nel quale oltre il 40 per cento dei giovani non lavora — è stata proprio la circolare che applica in modo rigoroso la somma nel tetto dei redditi per i dipendenti della pubblica amministrazione, includendo anche i redditi da pensione. Queste sono cose fatte.

Per quanto riguarda invece l'abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio, cioè quella norma che oggi consente a chi raggiunge l'età della pensione di rimanere a lavorare altri due anni, conto di intervenire nel Consiglio dei ministri del 13 giugno, insieme a tutti gli altri temi che prima l'onorevole Mucci elencava: mobilità, dirigenza, staffetta e criteri di valutazione.

L'idea è innanzitutto riuscire a valorizzare le persone che lavorano nella pubblica amministrazione e dare a ognuno la possibilità di stare al posto giusto per il tempo giusto. Si tratta, quindi, della mobilità, innanzitutto volontaria. Forse così arrivo anche a un tema di più stretta pertinenza rispetto alle competenze della Commissione.

Noi oggi in Italia non riusciamo a far funzionare neanche la mobilità volontaria. Vi porto questo esempio: oggi la maggior parte degli uffici giudiziari ha una carenza di personale ed alcuni di essi, per esempio quello di Perugia, non riescono nemmeno più a svolgere, con le dotazioni di personale di cui dispongono, l'ordinaria amministrazione.

Il Governo Letta ha varato una norma, in particolare per risolvere il problema di carenza di organico degli uffici giudiziari. A seguito della predetta norma, il Ministero della giustizia ha emanato un bando di mobilità al quale hanno risposto diversi lavoratori. Molti sono dipendenti delle province, perché giustamente, per quello che dicevo prima, dato che prima di tutto è il lavoratore che vuole veder valorizzato il suo lavoro, in questa fase storica di

superamento delle province hanno pensato di andare a lavorare nell'ufficio giudiziario vicino casa.

Nonostante la presenza della citata norma di legge, del bando del Ministero della giustizia e della richiesta del lavoratore di andare da un'amministrazione all'altra, oggi con l'impegno mio, che vi assicuro è quotidiano, del Ministro Orlando e adesso anche del sottosegretario Delrio — c'è stata un'ultima riunione giusto ieri sera — non riusciamo a trasferire questi lavoratori dalle province agli uffici giudiziari.

Io conto di risolvere questa situazione presto, tuttavia la Ragioneria generale dello Stato ritiene che vi siano dei problemi di programmazione, dovuti al fatto che, siccome il lavoratore della provincia è pagato con risorse della provincia, che sono risorse messe nella programmazione di un ente locale, facendolo passare a un'amministrazione centrale, si determinerebbe un problema di programmazione, anche rispetto alle programmazioni pluriennali relative alle amministrazioni centrali.

Ciò stupisce, soprattutto quando viene dalle province, che oggi hanno una norma di blocco del *turnover*. Questo, in realtà, non influisce su risorse che vengono poi riutilizzate dalle province.

Nella riforma che approveremo il 13 giugno saranno contenute anche norme che sbloccano una mobilità volontaria come quella descritta, nonché disposizioni concernenti una sana mobilità obbligatoria. Quando parlo di sana mobilità obbligatoria, penso al fatto che, garantita la retribuzione del lavoratore e il fatto che non si debba spostare in un arco geografico che metta a repentaglio la qualità della sua vita, si possa agire anche in modo non volontario. Infatti, come dicevo prima nella relazione, ci troviamo in un momento di riorganizzazione delle amministrazioni e, più in generale, dello Stato e quindi abbiamo bisogno, partendo dagli obiettivi e dai fabbisogni delle amministrazioni, di avere le persone giuste al posto giusto.

A questo proposito, arrivo a quello che giustamente sosteneva l'onorevole Mucci in relazione al tema delle competenze. Oggi nelle amministrazioni mancano alcune competenze importanti. Quando parlo di staffetta, in realtà dietro questa espressione c'è l'idea che occorra sbloccare le assunzioni, laddove nei fabbisogni delle amministrazioni servono delle competenze che oggi non ci sono ma che sono fondamentali per portare avanti delle politiche prioritarie del Governo quali, per esempio, la digitalizzazione.

Penso che sia utile in generale standardizzare il più possibile tutto ciò che riusciamo a fare negli enti locali. In riferimento alla necessità di uniformare i modelli di redazione dei bilanci regionali e comunali, richiamata sempre dall'onorevole Mucci, l'ottica è proprio quella di procedere, quanto più possibile, ad una standardizzazione. Il documento che condivideremo con regioni e comuni avrà proprio un perno importante nella standardizzazione, perché costituisce un elemento di semplificazione fondamentale sapere che se sei a Torino o a Caltanissetta, sia che operi nell'amministrazione sia che usufruisci dei servizi erogati dalle amministrazioni, potrai comunque disporre di servizi e moduli standardizzati.

Per quanto riguarda dirigenza e valutazione, la nostra idea è che occorre certamente difendere l'autonomia e l'indipendenza della dirigenza dalla politica. Non immaginiamo assolutamente — sarebbe un danno per il nostro Paese — dei modelli di dirigenza da *spoils system*, tuttavia riteniamo che non sia antitetico dire che difendiamo l'autonomia della dirigenza e dire anche che si possono introdurre dei meccanismi di competizione, al fine, come ricordava l'onorevole Mucci, di favorire le condizioni per un mercato della dirigenza.

Pensiamo a tal fine di creare un ruolo unico. Per Costituzione, si diventa dirigenti attraverso un concorso. Si farà, quindi, un concorso e si accederà a un ruolo unico. Stando nel ruolo unico si è abilitati a essere dirigenti, ma non si entra in modo specifico in un'amministrazione nella

quale, come spesso avviene oggi, si rimane tutta la vita. L'idea è quella che un dirigente non debba essere un esperto in una materia, ma debba essere prima di tutto un *manager* capace di gestire risorse umane ed economiche.

Si prevede dunque il concorso, l'accesso al ruolo unico e l'abilitazione a diventare dirigenti ma, una volta che si entra nel ruolo unico per concorso, si può andare a ricoprire un incarico e alla fine dell'incarico si torna nel ruolo unico. Gli incarichi possono anche essere di maggiore o minore responsabilità, ossia ci può essere un *saliscendi*. In tal modo, interrompiamo quei percorsi di carriera che oggi, di fatto, avvengono nell'amministrazione e che sono automatici.

Si può addirittura rimanere senza incarico, perché non è detto che ci debba essere un numero di dirigenti uguale al numero di incarichi. Se si rimane senza incarico, si può fare un'esperienza nel privato o presso un ente locale, mantenendo però la qualifica che abilita a essere dirigente, quindi mantenendo il diritto a rispondere a un interpellato e ad assumere un incarico nel pubblico, qualora se ne verificasse l'occasione.

In questa nostra idea della dirigenza, entra in modo importante il tema della valutazione, non solo in virtù di quanto

prima sosteneva l'onorevole Mucci — ossia che è importante valutare non la persona ma l'ufficio — ma anche perché se, come ho detto, riusciamo a non legare il percorso di carriera di un dirigente a degli automatismi e riusciamo a far sì che gli incarichi possano anche prevedere dei *saliscendi*, ciò significa che la valutazione entrerà nel percorso di carriera del dirigente. Infatti, è chiaro che prima di conferire un incarico si andrà a vedere qual è la valutazione che quel dirigente ha avuto nell'incarico precedente. La valutazione assumerebbe così un ruolo centrale, perché influirebbe non solo su una parte della retribuzione ma anche sui meccanismi di carriera dei dirigenti.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il Ministro Madia e dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 15.15.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 10 settembre 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

€ 1,00



17STC0004790