

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LA SEMPLIFICAZIONE**

**RESOCONTO STENOGRAFICO**

**AUDIZIONE**

**6.**

**SEDUTA DI MERCOLEDÌ 18 DICEMBRE 2019**

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **NICOLA STUMPO**

**INDICE**

	PAG.		PAG.
<b>Sulla pubblicità dei lavori:</b>		<i>143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati):</i>	
Stumpo Nicola, <i>Presidente</i> .....	3	Stumpo Nicola, <i>Presidente</i> .....	3, 8, 13, 14
<b>Audizione della Ministra per la Pubblica amministrazione, Fabiana Dadone, per acquisire elementi di conoscenza sugli intendimenti del Governo in materia di semplificazione, amministrativa e normativa, finalizzata a migliorare la qualità della regolazione e a ridurre i costi gravanti su cittadini e imprese (ai sensi dell'articolo</b>		Dadone Fabiana, <i>Ministra per la pubblica amministrazione</i> .....	3, 13
		D'Attis Mauro (FI) .....	12
		Dell'Olio Gianmauro (M5S) .....	9
		De Toma Massimiliano (M5S) .....	10
		Piarulli Angela Anna Bruna (M5S) .....	10
		Pisani Pietro (L-SP-PSd'Az) .....	12
		Taricco Mino (PD) .....	11

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE  
NICOLA STUMPO

**La seduta comincia alle 8.40.**

**Sulla pubblicità dei lavori.**

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

**Audizione della Ministra per la Pubblica amministrazione, Fabiana Dadone, per acquisire elementi di conoscenza sugli intendimenti del Governo in materia di semplificazione, amministrativa e normativa, finalizzata a migliorare la qualità della regolazione e a ridurre i costi gravanti su cittadini e imprese.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione della Ministra per la pubblica amministrazione, Fabiana Dadone, per acquisire elementi di conoscenza sugli intendimenti del Governo in materia di semplificazione, amministrativa e normativa, finalizzata a migliorare la qualità della regolazione e a ridurre i costi gravanti su cittadini e imprese.

Do quindi la parola alla Ministra Dadone.

FABIANA DADONE, *Ministra per la pubblica amministrazione*. Grazie, presidente. Il primo passo da Ministro della funzione pubblica con delega alla semplificazione amministrativa e normativa nell'ambito degli specifici indirizzi del Presidente del Consiglio è stato quella di avviare un percorso

di audizioni, quindi la relazione che mi accingo ad esporvi e ad illustrare è stata in parte presentata una settimana fa ai membri delle Commissioni I e XI della Camera, e si focalizza sugli aspetti che sono di stretta competenza di questa Commissione. Parimenti rappresenta il precipitato di una serie di incontri e di approfondimenti che svolti finora dal Ministero con i rappresentanti delle istituzioni, con i sindacati, le associazioni di categoria economiche, con le associazioni dei consumatori e con gli utenti al fine di non commettere quello che per me è l'errore di proporre norme nella logica dell'imposizione dall'alto, ma di invertire la dinamica: costruirle insieme dal basso per riuscire a far sì che le norme vengano anche meglio percepite da coloro che ne subiranno gli effetti. Con riguardo alle funzioni in materia di semplificazione amministrativa e normativa lasciatemi sottolineare che il fulcro per il rilancio non solo del sistema della pubblica amministrazione ma dell'intero Paese è rappresentato proprio da questo.

Ci è stato chiaramente detto da tutti i rappresentanti delle categorie, sia economiche che sindacali, così pure dai rappresentanti istituzionali dei consumatori e degli utenti, sono quindi quasi tutti d'accordo sulla necessità di una grande fase di semplificazione e snellimento, innovazione che sia non solo normativa ma anche amministrativa. In Italia la complicazione burocratica continua ad essere un costo insopportabile per i cittadini e le imprese e per le stesse pubbliche amministrazioni. La semplificazione e la riduzione dei costi della burocrazia sono, quindi, un *driver* indispensabile per il rilancio del Paese, liberano risorse per la crescita ma anche per l'accelerazione delle decisioni pubbliche, per sbloccare gli investimenti, per dare la cer-

tezza dei diritti dei cittadini, nonché per ridurre le disuguaglianze.

Sintetizzo velocemente le criticità che mi sono state rappresentate, di cui sono certa che siate tutti a conoscenza: l'inflazione normativa e la stratificazione delle norme e degli adempimenti nel tempo che rende estremamente frammentaria la regolamentazione, a cui si sovrappongono ancora gli obblighi della regolamentazione europea, quella statale, quella regionale, degli enti locali e le diverse discipline di settore; la proliferazione degli oneri che continua a creare dei problemi dal punto di vista burocratico; la frammentazione delle competenze dei soggetti pubblici che intervengono nella medesima procedura in procedimenti con loro connessi e le criticità persistenti nel funzionamento degli Sportelli unici. In ambito di digitalizzazione ci sono ancora degli adempimenti cartacei; se pure dovrebbe essere tutto standardizzato su dei modelli digitali, si è costruito tutto su modelli cartacei e questo ha creato dei rallentamenti notevoli. Come dico spesso, si è sostituito alla macchina da scrivere il pc e questo non ha aiutato dal punto di vista della semplificazione. Con riferimento al divario sociale: la complessità burocratica colpisce in particolare le fasce più vulnerabili, penso sempre ai malati cronici o alle persone con disabilità che vanno aiutati dal punto di vista della semplificazione. Persistono dei processi autorizzativi che non sono necessari, per i quali non è prevista una valutazione discrezionale da parte delle pubbliche amministrazioni in concomitanza con gli adempimenti burocratici a carico delle imprese, o che non sono proporzionali alle decisioni sulle stesse, al settore di attività e soprattutto agli interessi pubblici da tutelare. Sussiste un sistema di controlli che appesantisce troppo le procedure, producendo una duplicazione di richieste documentali e di verifiche che vengono fatte più volte, in sovrapposizione, che non aiutano le imprese; e anche i tempi lunghi delle decisioni pubbliche che colpiscono duramente la competitività del Paese.

Dal mio punto di vista tutte queste problematiche è necessario affrontarle — come

dicevo all'inizio — partendo dal metodo, quindi intendo adottare, nella definizione e nell'attuazione di queste politiche di semplificazione, un approccio diverso. Innanzitutto promuovendo un lavoro di squadra tra tutti i Ministeri, nel rispetto dei rispettivi ambiti di competenza, sotto la guida, come da mia delega, del Presidente del Consiglio per la realizzazione di azioni di coordinamento per la semplificazione amministrativa e normativa. Come preannunciato, la nuova fase di semplificazione che l'esecutivo intende avviare rappresenta un *driver* indispensabile per la presentazione del programma. Basti pensare alle misure di semplificazione per quel che riguarda il *green new deal* piuttosto che lo sviluppo delle energie rinnovabili. Su questo anche le aziende ci hanno detto molto spesso che gli adempimenti burocratici sono eccessivi e questo non permette loro di essere competitive, così la rigenerazione urbana; la riduzione del suolo; il contrasto alle disuguaglianze; la realizzazione di piani di investimenti straordinari per il Sud; la digitalizzazione e la necessità di lotta efficace all'evasione fiscale, anche con gli adempimenti fiscali che siano semplificati.

Dobbiamo però porre al centro il risultato, quindi fare un attento monitoraggio delle politiche che portiamo avanti non solo introducendo delle norme, ma poi andando a controllare e a verificare gli effetti che le stesse producono. Troppo spesso se ne sono introdotte tante, non si è mai valutata la fase successiva: quanti oneri comportano, che cosa è successo successivamente all'introduzione delle norme di semplificazione. Quindi credo che sia il momento storico giusto per evitare di fare le norme annuncio, le grandi riforme che recano il nome del ministro di turno, ma sia invece il momento giusto per lavorare tutti assieme per andare ad incidere sulle norme che già sono in atto e tentare di migliorare quelle, proprio partendo dai risultati pratici che hanno ottenuto.

L'intenzione è anche quella di produrre un pacchetto di azioni rapide da realizzare mediante l'Agenda del Governo per la semplificazione, che faccia però tesoro delle esperienze positive e delle *best practice* che

ci sono già all'interno del nostro Paese. Questa Agenda però deve essere definita insieme agli *stakeholder*, ed è necessario fare un lavoro di squadra e di collaborazione, un percorso condiviso con la Conferenza unificata Stato regioni ed enti locali, soprattutto considerando che, al di là di tutto e di quelle che possono essere le « vittorie » singole di un ente piuttosto che dell'altro e dei livelli di competenza, ciò che importa all'utente non è chi effettivamente applica la semplificazione, ma che tipo di risultato si raggiunge. Quindi è il momento giusto per lavorare tutti insieme, indipendentemente dai formalismi istituzionali, per riuscire a raggiungere un risultato utile e funzionale rispetto anche al rilancio degli obiettivi del Patto della semplificazione 2019/2021, che però io vorrei ritrasformare in Agenda, perché anche questo mi è stato posto all'interno della prima fase di consultazione che ho fatto. L'idea dell'Agenda rendeva più incisivi gli obiettivi rispetto al concetto più lato del Patto.

Il mandato l'ho basato sull'idea dell'ascolto, ed è per questo che poche settimane fa — il 5 di dicembre — abbiamo lanciato, insieme al Sottosegretario Fraccaro e al Ministro per i rapporti con il Parlamento, D'Incà, la piattaforma ParteciPA e il portale unico delle consultazioni « [consultazioni.gov.it](http://consultazioni.gov.it) », proprio per implementare quella partecipazione da parte dei cittadini alla fase istruttoria dei provvedimenti. L'idea è proprio di coinvolgerli nella formazione legislativa fin dall'origine. Il *software* di ParteciPA è *open source*, si basa su quello della municipalità di Barcellona; è un'esperienza positiva che viene utilizzata in molti Paesi (la Spagna, la Francia) e viene usato a livello europeo; penso che possa essere un ottimo spunto da utilizzare da parte dello Stato italiano. D'altronde gli amministratori, così come i politici, utilizzano anche le piattaforme private in questo momento, piuttosto che i *social*, per riuscire ad avere degli *input* da parte dei cittadini sulle proprie politiche, perché non fornire loro uno strumento gestito dallo Stato per poter fare delle consultazioni? Siamo partiti chiaramente con delle consultazioni da parte dei ministeri, il portale dovrebbe poi aggregare

tutte le consultazioni fatte anche dai sindacati in tutta Italia, quindi prevedere tutte le consultazioni nazionali e, in particolare, quelle promosse dai ministeri. In questo dobbiamo dare noi *in primis* — parlo del Governo — un grande impulso a questa attività. Questo forse deriva un po' dalla mia esperienza di presidente del Comitato per la legislazione, però vivo nella profonda convinzione che il valore della consultazione in fase preliminare di costruzione delle proposte possa essere molto utile per evitare di fare i classici errori che si fanno, individuando delle priorità che non sono quelle reali degli utenti. Si attiverebbe, dal mio punto di vista, un ciclo virtuoso per la definizione dell'Agenda delle priorità del Governo, degli obiettivi dell'intervento, degli atti normativi che possono essere, per quanto riguarda il Governo, i progetti di legge piuttosto che altre iniziative — con i decreti-legge è più difficile, perché le tempistiche non lo consentono — o la verifica delle attuazioni degli interventi normativi, sempre con la finalità di individuare degli interventi correttivi. Credo che possa migliorare anche la qualità della decisione pubblica. Nel momento in cui si coinvolgono i diretti interessati, si riesce a far percepire in maniera diversa gli effetti della normativa. Se la si costruisce insieme, la percezione di chi ne riceverà gli effetti è completamente diversa. Si possono verificare anche gli effetti delle decisioni che sono già state prese, perché possiamo fare le norme in buona fede, e molte norme sulla semplificazione sono state fatte in buona fede negli anni, ma hanno poi avuto degli effetti nella pratica che sono andati in senso leggermente difforme. Oppure con delle norme di semplificazione spesso si è avuta la sensazione di andare a semplificare una procedura, invece si sono introdotti degli ulteriori oneri burocratici. Però questo lo si riesce a fare, se si fa una valutazione successiva, anche insieme agli utenti. Chiaramente rende la decisione più trasparente. Coinvolgere maggiormente i cittadini credo che possa avvicinare di più le persone alle istituzioni, creando quel nuovo rapporto che è un po' venuto a mancare negli anni tra la pubblica ammi-

nistrazione e l'utenza. Penso che possa essere uno strumento molto utile. Proprio perché credo che i ministeri dovrebbero essere i primi ad utilizzare questo strumento, il Dipartimento nel quale svolgo le funzioni di Ministro ha attivato due consultazioni: una, in particolare, è partita lunedì 16 dicembre proprio sulla semplificazione, chiede ai cittadini in maniera molto aperta di raccontarci le proprie storie, i problemi burocratici e di presentarci molto brevemente quale potrebbe essere secondo loro la soluzione, insieme ad una indicazione di priorità rispetto a quella che dovrebbe essere l'Agenda per la semplificazione. Abbiamo posto una serie di classici problemi burocratici che ci si trova di fronte: i documenti sono troppo complicati da leggere; non si riesce a capire quale sia lo sportello di riferimento; non si riesce ad individuare la procedura chiara; in questa maniera le persone possono registrarsi e indicare quali sono, secondo loro, le tre priorità sulle quali dovremmo ad andare ad agire con un pacchetto di azioni rapide; raccontarci la loro storia e comunicarci la loro soluzione. Anche per riuscire a farli sentire — come dicevo prima — più partecipi rispetto a una comunicazione che è mancata un po' negli anni.

Questa consultazione si chiuderà il 15 marzo. Io sarei molto contenta di presentare i risultati alla Commissione in maniera che si possa attivare anche tra di noi un'interlocuzione molto costruttiva da questo punto di vista. Pubblicheremo anche la *top ten* — passatemi il termine — delle priorità rispetto alle « complicazioni che vanno semplificate ».

In due giorni, da quando è attiva la consultazione, hanno già risposto in molti utenti. Tra i commenti più particolari e utili, a quelli effettivamente non avevo mai pensato, nonostante abbia una struttura molto efficiente, ci sono stati quelli di due cittadini: uno che ha sollevato la problematica relativa alla domanda del passaporto — sembrano cose banali, alle quali magari non pensiamo quando stiamo nei ministeri — relativa al fatto che si debba pagare la marca da bollo, andare a pagare il bollettino, poi compilare la domanda *on*

*line* e comunque presentarla cartacea. Su questo proponeva di tentare di trovare una procedura semplificata. Un altro invece sosteneva che ogni anno debba presentare, rispetto al fondo pensione privato, un certificato di esistenza in vita. Ritengo che su questa problematica si potrebbe andare ad incidere prevedendo un'autocertificazione. Questi sono i primi riscontri, giusto per informarvi rispetto al fatto che in due giorni effettivamente la consultazione ha avuto un buon riscontro, quindi anche la richiesta di partecipazione è tanta.

L'obiettivo è quello di predisporre un'agenda per individuare le priorità da portare avanti, sia con un pacchetto di azioni rapide che con un pacchetto di azioni da prevedere a lunga distanza e di ampio respiro, in base anche alle tempistiche. Tra le problematiche di fondo, su cui serve un grande impegno, c'è quello di dare attuazione ai principi della semplificazione che risultano già introdotti dalla legge, ma che poi non trovano un'applicazione pratica. Penso per esempio ai tempi di conclusione delle procedure: dobbiamo riuscire a mettere a sistema un protocollo automatizzato che consenta anche di individuare le anomalie rispetto agli interventi sui ritardi, che blocchi le procedure al momento in cui si sfasino ulteriormente i tempi rispetto alle previsioni normative. Un altro ostacolo — questo mi è stato sollevato da tutti i rappresentanti degli enti economici (Confindustria, Confcommercio, Confartigianato) — è dato dal fatto che le procedure sono organizzate e pensate su una modalità cartacea ed è questo il problema per il quale le pubbliche amministrazioni richiedono più volte un documento che dovrebbero già avere in proprio possesso. Quindi il principio del « *once only* » per cui la pubblica amministrazione dovrebbe richiedere una sola volta un documento — che immagino sia stato ampiamente trattato in questa Commissione —, ma che invece viene richiesto più volte, è un tema importante che necessita di una banca dati condivisa, interconnessa. Ci sono dei profili da superare rispetto agli eventuali rilievi dal punto di vista della *privacy*. Però la normativa c'è da

anni, il principio c'è da anni, bisogna riuscire a dargli una concreta attuazione.

Vorrei anche provare a fare una consultazione rispetto a questo principio, per farci segnalare i casi nei quali le pubbliche amministrazioni richiedono quello che già hanno e che non dovrebbero chiedere agli enti e agli utenti. In questa maniera potremmo avere una raccolta dati maggiore per riuscire a basare le politiche non solo su quella che è una sensazione o su un racconto di una prima fase di ascolto dei rappresentanti delle associazioni, ma che sia largamente condivisa. Ci sono poi adempimenti che potrebbero essere superati. Penso, per esempio, alla presentazione delle liste elettorali: il fatto che richiedano in cartaceo i certificati elettorali per la presentazione delle liste diventa un aggravio e un rallentamento. Questo per pensarne uno su tutti. Forse andando ad incidere sull'anagrafe nazionale della popolazione residente, potremmo tentare di semplificare questo tipo di passaggio e renderlo completamente *on line*, evitando che si debba andare a richiedere il certificato, ottenere la firma, raccogliarlo per poi consegnarlo all'ufficio. Penso che questo possa essere uno dei primi ambiti, sui quali andare ad incidere. È chiaro che il principio è generale, dovrebbe essere esteso a tutto. Io penso sempre che, con molta concretezza, dovremmo partire dalle piccole azioni per poi riuscire ad estendere il principio generalizzato a tutti.

Le amministrazioni devono consentire l'accesso al fascicolo procedimentale, anche questo per legge, sia al diretto interessato che alle amministrazioni coinvolte, ma molto spesso anche questo diritto non viene riconosciuto, quindi forse un intervento in questo senso, rispetto all'implementazione del Piano triennale per l'informatica nella pubblica amministrazione, potrebbe aiutare a mettere un po' più di attenzione su una normativa che c'è di fatto dal 2005, ma che in pratica non trova un'effettiva applicazione.

Vorrei dedicare ancora un particolare impegno dal punto di vista della semplificazione mirata alle fasce deboli, quindi individuare quelle che possono essere delle

priorità per le persone che hanno disabilità, piuttosto che malattie croniche, per evitare che debbano richiedere certificati continuamente, magari anche per l'utilizzo di farmaci per cure croniche. Questo potrebbe essere un obiettivo a breve distanza e potrebbe essere anche molto utile per alleviare le incombenze quotidiane di chi si trova in una situazione indubbiamente non facile.

Gli ulteriori obiettivi sono lo Sportello unico per le attività produttive piuttosto che per l'edilizia e il completamento della semplificazione e della standardizzazione della modulistica. In questo senso bisogna portare avanti un lavoro importantissimo con le regioni, con ANCI e con Unioncamere; bisognerebbe individuare delle azioni che siano sistematiche, tese ad affrontare le numerose criticità che ancora ostacolano il processo di digitalizzazione delle procedure telematiche delle varie amministrazioni coinvolte, per cui ci si trova di fronte a richieste di moduli differenziati da amministrazione ad amministrazione.

Rispetto all'inflazione normativa intendo portare avanti un lavoro iniziato dal precedente Governo, sempre sotto la guida del Presidente Conte, che è il riordino della normativa e la codificazione: c'è un provvedimento di delega al Senato in merito a questo argomento; penso possa essere molto interessante proseguire questa attività di riordino normativo, soprattutto su alcuni profili. Il primo al quale ho pensato è la corruzione e la trasparenza proprio nell'ottica degli enti locali. Anche questa è stata una delle questioni che più mi è stata segnalata. Il processo di trasparenza e di pubblicazione ha trasformato un terzo del lavoro dei comuni in lavori cartacei di complicazione rispetto a ciò che dovrebbero rendere trasparente, dovremmo riuscire a snellire questo lavoro preservando il principio della trasparenza. Dal punto di vista della normativa anticorruzione ci sono stati circa dieci interventi normativi. Alcuni si accavallano, altri non eliminano norme precedenti, ci sono le linee guida dell'ANAC, ci sono le sentenze. Su questo bisogna fare un lavoro di riordino per riuscire a mettere insieme un codice che includa tutta

la normativa sull'anticorruzione, che faccia anche un lavoro di raccolta giurisprudenziale rispetto alle linee emanate dall'ANAC durante gli anni per riuscire a dare un quadro chiaro a chi si trova quotidianamente ad affrontare questo tipo di normative. Ritengo che questo possa essere importante come primo *step*. Poi ci saranno altri ambiti di azione su cui andare ad incidere. Io sono partita da questo, ho già istituito all'interno del Ministero una commissione *ad hoc* che cominci ad istruire questo tipo di lavoro insieme alla consultazione sul portale.

Infine, anche questo dettato dalla mia esperienza nel Comitato per la legislazione, sono consapevole che non è sufficiente fare un'analisi di impatto della regolamentazione e una valutazione di impatto che il Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi (DAGL) porta avanti con impegno, in maniera assolutamente efficace ed efficiente, se però non facciamo una valutazione, anche successiva, di tutti gli oneri che si introducono quando si fanno le leggi. Lo strumento già lo abbiamo, quello del bilancio degli oneri: bisogna renderlo effettivo. Io su questo intendo insistere molto, anche se a volte potrebbe ritorcersi contro. Però fare una valutazione di quanti oneri si introducono ogni volta che si fa una legge rispetto a quanti se ne sono cancellati, ci può dare un bilanciamento effettivo di quanto la misura sia stata semplificata effettivamente. Credo che trovarci di fronte ad un'analisi di questo tipo ci possa aiutare a migliorare il testo che è già stato prodotto con interventi di cesellatura, non sempre necessariamente ampi e di sistema, e ci può aiutare anche a dare un quadro di controllo al cittadino di quanti oneri abbiamo introdotto. Questo tipo di strumento andrebbe implementato e potrebbe essere davvero molto utile per riuscire a fare una valutazione non soltanto *ex ante* sugli effetti delle leggi ma anche *ex post*.

Da ultimo, visto che ho parlato della digitalizzazione, lo accenno molto brevemente: il Dipartimento ha creato una piattaforma per le competenze digitali per riuscire a mettere i dipendenti delle pubbli-

che amministrazioni con un'età molto elevata nelle condizioni di poter utilizzare in maniera agile tutti gli strumenti informatici a loro disposizione. È una piattaforma gratuita. Questo permette di superare le problematiche che spesso hanno gli enti, soprattutto le amministrazioni molto piccole. Io penso sempre ai piccoli comuni, perché vengo da un territorio di piccoli enti locali. Ritengo che in un comune con due dipendenti riuscire a organizzare i corsi di formazione, in particolare sul digitale, diventi costoso e gravoso. Se invece la Funzione pubblica da questo punto di vista, oltre a chiedere la digitalizzazione e a imporre nuove leggi, agevolasse con dei portali di informazione gratuita, potrebbe essere un grande strumento. Bisogna poi ideare e progettare l'erogazione dei servizi. Non possiamo pensare di semplificare solamente con le norme, se non progettiamo degli strumenti informatici che semplifichino il processo in fase successiva rispetto al *front office* che ci troviamo allo sportello. Quindi dobbiamo essere in grado di gestire questi progetti complessi e supportare questo tipo di azioni di cambiamento, partendo sempre dal personale.

Detto questo io ho concluso. Sono contenta di essere qui, sono contenta dei contributi di questa Commissione e vi posso anche già dare la mia disponibilità a venire periodicamente per aggiornarvi rispetto allo stato di avanzamento dei lavori e anche della consultazione.

**PRESIDENTE.** Grazie alla Ministra per la relazione che ci ha fornito, per la disponibilità — ci ha già fornito una data — a marzo per ritornare a vedere il risultato di questa consultazione, per il lavoro che possiamo continuare a fare.

Prima di dare la parola ai colleghi, vorrei aggiungere una cosa in merito al modello di semplificazione che dovremmo provare a dare. Oggi ne stiamo parlando in modo più ampio, noi ci stiamo focalizzando maggiormente sull'aspetto della digitalizzazione della sanità, ma questo è un aspetto che riguarda in modo trasversale tutto, compresa la sanità, per cui è evidente che è più ampio.

Io penso ci siano delle questioni nel nostro Paese che sono diventate fondamentali. Un investimento serve a migliorare la qualità del Paese e nella semplificazione si gioca molto da qui per il futuro del nostro Paese. Quando abbiamo iniziato questo nostro percorso sulla standardizzazione della modulistica – ne parlammo in una delle prime audizioni – venne fuori che in due comuni, uno di fronte all'altro, un professionista si trova a dover affrontare la stessa questione su due moduli diversi. Questo è un problema oggettivo. Ma c'è un tema più complessivo che io potrei riassumere. Lei ha parlato del fatto che un documento dovrebbe essere richiesto una sola volta, ma purtroppo non è così. Purtroppo, spesso anche quando quel documento è stato consegnato a tutti più di una volta, viene richiesto nuovamente: perché si perde, perché non c'è una tracciabilità digitale di quello che viene consegnato. Io penso che ci sia la necessità di semplificare oggettivamente – lo dico con uno *slogan* – una domanda, una risposta, un responsabile. Siccome lei ha parlato per esempio delle questioni che riguardano l'edilizia e l'urbanistica, vale per l'apertura di qualsiasi attività commerciale, una domanda significa la consegna delle stesse carte più o meno quindici volte in quindici sportelli diversi – poi qualcuno potrà osservare che c'è lo Sportello unico, al che tutti in coro risponderebbero che o non funziona o non c'è in tanti posti – e quella domanda riceve quindici risposte diverse, di cui quattordici positive e una negativa. Quella negativa fa ripartire daccapo il procedimento, per cui vanno ripresentate quindici domande anche nei quattordici posti dove ha avuto già risposta positiva. Però in tutto questo non c'è mai un responsabile, perché ce ne sono quindici, quindi si continua a girare in attesa di poter avere una risposta definitiva. Auspico che nella semplificazione che passa attraverso la digitalizzazione, ci sia anche il principio della responsabilità oltre che della semplificazione tra il cittadino, le imprese e la pubblica amministrazione. Tutti noi che siamo ministri, presidenti, parlamentari, siamo prima di tutto cittadini e

ognuno di noi si trova ad affrontare queste questioni.

A me è successo pochi giorni fa di ricevere un avviso di pagamento da un comune per una multa, io mi sono ricordato di averla pagata, ma per riuscire a parlare con l'ufficio dei vigili urbani di quel comune ho impiegato due giorni, dopo i quali ce ne sono voluti altri quattro per poter dimostrare che io effettivamente l'avevo pagata. Come sia possibile che possano accadere queste cose è un tema che vale in modo molto secondario per una multa, ma immagino che per un'azienda che si trova a ripetere più volte le stesse operazioni nei rapporti con la pubblica amministrazione, sia un problema oggettivo. Per questo credo che il principio, oltre quello di consegnare una sola volta alla pubblica amministrazione i documenti, sia anche quello di trovare un responsabile e di avere una risposta alle stesse domande, che devono essere poste una sola volta.

Io mi fermo qui e lascio la parola ai colleghi che intendono intervenire per porre questioni o formulare osservazioni.

GIANMAURO DELL'OLIO. Grazie, Ministra, per la relazione. Riprendo la questione della multa, giusto perché deve essere il periodo dell'anno in cui si ricevono avvisi di questo genere, ma credo che sia un problema più legato alla necessità dei comuni di fare cassa.

Detto questo, credo che uno dei problemi per la semplificazione sia quello che noi siamo molto più orientati alla funzione e un po' meno ai processi, per cui, nel momento in cui c'è uno sportello in cui devo ripetere più cose, se ci fosse una «*process owner*» come in alcuni modelli organizzativi industriali, avendo un occhio su tutta la trafila, ci si renderebbe conto del problema. Se uno è attento solo sulla propria funzione, ognuno è efficiente nel proprio orticello, la catena dimostra qualche problema. Proprio per questo, dopo questi mesi di audizioni, per quanto riguarda in particolare il Fascicolo sanitario elettronico, mi sono fatto una convinzione, magari sbagliata, che in Italia manchi su questo ambito un soggetto responsabile unico di questa attività. Noi abbiamo au-

dito tantissime funzioni, ognuno è competente sembra quasi per un pezzo, ognuno è responsabile della propria parte, ma poi non c'è qualcuno che ha la regia generale del tutto. Ci rendiamo conto che non sia una cosa banale mettere insieme un Fascicolo unico per una nazione di sessanta milioni di abitanti in venti regioni, ventuno se consideriamo le province autonome. Questa è la complessità. Quindi probabilmente fra le attività di semplificazione potrebbe essere utile provare a rivedere e a fare bene la conta di quali sono tutti i soggetti che mettono mano a questo Fascicolo sanitario e prenderne uno che gestisca le fila. L'impressione che ho avuto è che ognuno è bravo, si dà da fare sulla propria parte, però trovo assurdo, dopo una decina d'anni, sentirmi dire da alcuni soggetti che lavorano ancora sulla definizione dei campi da inserire nel Fascicolo sanitario, che è diverso in ogni regione. Sentire che ancora si discute di campi è emblematico. Qui si scontrano due cose: una è fare le cose per bene; l'altra è quella di partire e cominciare ad aggiustare le cose strada facendo.

Talvolta il meglio è nemico del bene — qui ne parlo un po' da studioso di organizzazione — e nel tempo mi sono reso conto che, nel momento in cui cerco di definire in maniera perfetta i limiti dei punti di contatto tra le varie aree, c'è sempre un buco tra i punti di contatto, per cui va a finire una cosa lì in mezzo. Quindi paradossalmente è meglio sovrapporre in una certa fase di preparazione le competenze e poi pian piano aggiustare e delimitare, piuttosto che metterci molto tempo per definirle. La tecnologia evolve, le esigenze cambiano e magari, rispetto a quello che si è pensato dieci anni fa, probabilmente gli stessi modelli organizzativi alla base o digitali alla base possono cambiare e si ricomincia daccapo.

Il mio pensiero più che altro è cercare di mettere mano a questa cosa, recuperando un soggetto che faccia ordine e dia direttive sul processo.

ANGELA ANNA BRUNA PIARULLI. La ringrazio, Ministra, per la sua relazione. Io ho tre punti: informatizzazione del Fascicolo sanitario, che secondo me è una prio-

rità; inversione dell'onere della prova per quanto riguarda gli adempimenti del contribuente di qualsiasi tipo, perché i datori di lavoro a volte ricevono lettere da organismi come l'INPS con avvisi di regolarizzazione di posizioni contributive che non risultano regolari e sono costretti a rispondere dimostrando che in realtà i contributi sono stati pagati, per la mancanza di un collegamento tra l'INPS e l'amministrazione penitenziaria ad esempio.

Molto interessante ho trovato il discorso di un canale preferenziale per conoscere gli oneri di ogni disegno di legge, perché questo sarebbe un supporto necessario proprio per verificare se quel disegno di legge sia realizzabile o meno.

MASSIMILIANO DE TOMA. Grazie, Ministra, per la relazione. È un po' il libro dei sogni di questa Commissione bicamerale, perché per la semplificazione sarebbe importantissimo tutto ciò che lei ci ha descritto.

Io mi permetto più che altro due spunti. Uno è legato al percorso che stiamo terminando sulla sanità. È vero, come diceva poc'anzi il senatore, per quello che riguarda il soggetto unico; a me mette paura più che altro il virtuosismo di molte regioni che però non dialogano fra di loro, quindi potremmo avere degli ottimi risultati su una banca centrale. Io capisco che il discorso è legato ai temi connessi alla *privacy* e quindi ai dati sensibili, però dovremmo cercare di fare uno sforzo maggiore su questo, perché in questo caso, parlando di sanità ovviamente, per i dati sensibili si potrebbero trovare delle soluzioni idonee per abbreviare e soprattutto ottimizzare le risorse, ottimizzazione di cui parliamo in continuazione, che può significare riallocarle in posizioni migliori.

Lei prima ha citato una cosa che noi della Commissione per la Semplificazione abbiamo indicato come la necessità degli imprenditori, quindi il tema successivo alla sanità sarà quello degli imprenditori per snellire le pratiche. Io le faccio un esempio. Parlando di Sportello unico, noi abbiamo al Comune di Roma lo Sportello unico, mentre in altri comuni abbiamo lo sportello che viene utilizzato da Unioncamere,

quindi dalle Camere di commercio: la cosa paradossale è che il Comune di Roma deve interfacciarsi con Unioncamere. Andrebbe scelto un soggetto unico, snellire e acconsentire agli imprenditori di consegnare quel documento che diventerebbe unico, ma la cosa più importante è che Unioncamere è colei che gestisce, conosce esattamente l'impresa, tutta la storia di quell'impresa e può interfacciarsi immediatamente. Faccio un esempio banale. Nel mio municipio si può, tramite *internet*, prendere appuntamento per andare allo sportello e fare le pratiche, poi si arriva al municipio e si deve fare la fila per prendere il bigliettino, pur avendo già preso l'appuntamento. Trovo assurdo tutto questo. Se vogliamo semplificare e migliorare la qualità della vita dei cittadini, bastano poche cose. Lei fa bene anche con il percorso di consultazioni, perché questo aiuta.

Noi abbiamo — mi riferisco ai colleghi — delle eccellenze; quotidianamente ascoltiamo le richieste da parte del territorio, dei nostri cittadini, e penso che questa Commissione possa effettivamente dare un reale contributo a uno snellimento pratico e, soprattutto, un accorciamento dei tempi per quanto riguarda i servizi, quindi la qualità della vita dei cittadini. Quindi più che domande mi permetto solamente di fare delle constatazioni e ovviamente augurarle un buon lavoro, perché mi rendo conto che a parlare di semplificazione siamo tutti bravi, poi all'atto pratico è estremamente difficile.

MINO TARICCO. Due brevissime considerazioni. La prima è sul tema delle consultazioni che avete avviato. Credo sia importante far sentire partecipi i cittadini, ma poi è importante capire come traduciamo nel concreto.

Il tema che vorrei porre è questo, che è una sollecitazione: avete previsto una « struttura » di interfaccia *screening* sulle risposte che arrivano e se c'è, una qualche modalità per rendere « trasparente » la restituzione ai cittadini di nuovo? Le grandi consultazioni europee mi hanno sempre lasciato perplesso, perché, quando arrivano 175 mila risposte ad un quesito europeo, mi chiedo chi è il « cinesino » dall'altra parte che legge

le 175 mila risposte e fa una griglia di interpretazione. Se arrivano 175 mila risposte e non ho una struttura di questo genere, è come se non ne fosse arrivata nessuna, perché come faccio a leggere 175 mila risposte? Quindi capire se l'avete previsto e se è previsto che possa essere accessibile ai cittadini. La cosa interessante — lo dico da un punto di vista personale — è che nel momento in cui voi avete finito questo lavoro, o man mano che questo lavoro arriva, ci sia una griglia con un prospetto delle varie risposte, in modo che abbiamo — e lo dico anche da persona dentro le istituzioni — una restituzione di indicazioni che ci servono per capire il punto di vista dei cittadini. Mi piacerebbe capire se c'è già o se può essere messo in pista un ragionamento di questo genere.

La seconda considerazione è legata a un tema che forse esula da quello della sanità, visto che lei nella sua introduzione ha circoscritto un perimetro più ampio di quello della sanità. Credo che in questi anni si sia fatto parecchio nel lavoro del rapporto tra la pubblica amministrazione e il cittadino; il tema ancora molto da esplorare — diciamo in questi termini un po' eufemistici — è il funzionamento interno della pubblica amministrazione. Il tema della semplificazione, citando tre dati, è: una incertezza sull'applicazione normativa, se vado in una regione piuttosto che in un'altra ricevo una risposta piuttosto che un'altra, cosa che in un Paese non è possibile; la lentezza e la contraddittorietà dei procedimenti, noi abbiamo nella nostra provincia, la Ministra è della mia provincia, una situazione di una strada che ha avuto il permesso dalla soprintendenza regionale dopo aver fatto tutte le istruttorie, dopo di che la pratica è arrivata a Roma dove è stata bocciata, per cui credo che in un Paese normale ogni singolo settore della pubblica amministrazione dovrebbe essere univoco nei suoi pareri. Quanto al terzo aspetto credo che anticorruzione e velocizzazione si ottengono dando massima trasparenza ai procedimenti amministrativi; il cittadino deve poter conoscere l'iter del procedimento. Su queste tre questioni vorrei capire se ci sono dei ragionamenti o delle iniziative. Se noi

risolviamo queste tre questioni, secondo me facciamo un notevole salto in avanti nel rapporto tra il cittadino e la pubblica amministrazione. Se io potessi vedere a che punto è o perché si è incagliato il mio procedimento, se potessi sapere perché Tizio mi dice A e Sempronio mi risponde B, probabilmente non avrei più due risposte diverse e forse la causa dell'intoppo del procedimento potrebbe essere risolta.

MAURO D'ATTIS. Ringrazio la Ministra. Anch'io porto una testimonianza rispetto alla questione del cartaceo, perché mi sto preoccupando di pagare, per agevolare mio padre, una sanzione amministrativa che lui ha rateizzato presso la Prefettura di Brindisi: ogni mese sono costretto a consegnare l'originale del versamento — stiamo parlando di un versamento di 100 euro — perché la Prefettura di Brindisi deve avere la certificazione del pagamento in quanto questo viene effettuato su un conto dello Stato, per cui loro non hanno cognizione del versamento. Questa cosa ho visto che è un fastidio enorme per tanti cittadini. Queste cose andrebbero proprio rimosse immediatamente. Forse sarebbe anche facile farlo. Io segnalo questa cosa, della quale potrei farle avere il dettaglio, perché sono tantissime le esperienze analoghe.

Nel merito le chiedo in questa consultazione, posto che anch'io condivido le perplessità del collega che mi ha preceduto sulle consultazioni, la Commissione bicamerale per la semplificazione che ruolo deve avere? Posto che ci sarà trasmessa la relazione, così la potremo guardare con più calma e magari se fosse possibile avere il dettaglio dell'attività di questa consultazione: come avviene, come si può accedere, quali sono i tempi — lei è stata abbastanza descrittiva in generale —, la Commissione bicamerale per la semplificazione in questa consultazione che ruolo deve avere? Aspettiamo il risultato della consultazione e/o le proposte del Governo oppure siamo parte attiva già in questa fase?

Forse la domanda è più rivolta al presidente che non al Ministro che in questo caso è parte passiva.

PIETRO PISANI. Grazie, presidente. Grazie, Ministra. Mi sembra che il lavoro che sta facendo sia un lavoro mastodontico, che richiederà molto tempo per essere approntato. Nel frattempo però vorrei capire come è possibile far sì che il cittadino senta lo Stato vicino e non lo percepisca come una figura oppressiva perché, quando si vanno a modificare le cose, molte volte è peggio la toppa del buco, dicono. Le porto un esempio pratico. Io sono un artigiano prestato alla politica, spero di ritornare presto a fare l'artigiano, perché sono disgustato dal modo in cui si fa politica; ho vissuto sulla mia pelle un'esperienza veramente kafkiana. Sono andato dal mio commercialista a fare la dichiarazione dei redditi, e questo mi chiede « ma voi che siete lì, cosa state facendo? », riferendosi alla « stanza dei bottoni », a queste stanze. Mentre l'anno scorso per i lavoratori autonomi c'erano gli studi di settore che stabilivano, alla presentazione della dichiarazione dei redditi, se il soggetto era congruo oppure no, quest'anno è stato cambiato, è stato fatto l'indice di affidabilità fiscale, per cui la stessa azienda che l'anno scorso risultava congrua e coerente, quindi era perfettamente in regola con il fisco ed era un'azienda modello per lo Stato italiano, quest'anno ha un indice di 1,3 su 10, pur mantenendo gli stessi parametri. Utilizzando i moduli dello scorso anno e utilizzando il modulo di quest'anno c'è una differenza abissale: l'anno scorso era un contribuente modello, quest'anno è un evasore totale. Questo fa perdere da parte dei cittadini la stima nello Stato, che viene percepito come oppressore, il socio di maggioranza dell'azienda che ti dice di pagare quello che dice lui. Faccio notare che l'azienda in questione aveva un utile del 47 per cento lordo e pagava un importo di tassazione di oltre 100 mila euro, quindi non era un'azienda che evadeva. Nel contempo il mio commercialista mi ha fatto vedere un'altra azienda che l'anno scorso era congrua ma faceva fatica a rientrare nei parametri, quest'anno ha un indice di 8,5 su 10. Con gli stessi parametri. Facciamo in modo che, quando si cambia, prima di cambiare si facciano delle verifiche tali che possano far sì che il cittadino

si senta parte attiva e non critichi continuamente lo Stato come oppressore.

PRESIDENTE. Non ci sono altre richieste, pertanto do la parola alla Ministra per la replica.

FABIANA DADONE, *Ministra per la pubblica amministrazione*. Grazie, Presidente. Io non ho ancora avuto modo di leggere i resoconti di tutte le audizioni che avete fatto sul Fascicolo sanitario, ma mi lancerò volentieri in questa sfida.

Come Regione Piemonte abbiamo un Fascicolo sanitario elettronico che funziona molto bene. Il problema di creare il Fascicolo sanitario nazionale è l'interlocuzione tra le regioni. Bisogna avere la pazienza estrema di sedersi a un tavolo e discutere su come riuscire a interconnettere tutti questi registri che in alcune regioni ci sono e in altre vanno introdotti da zero.

È un discorso che condivido quello sulla mancanza di una regia generale dei processi e sull'idea di identificare un responsabile. Su questo possiamo lavorare, in particolare per il Registro sanitario elettronico, insieme chiaramente al titolare del dicastero della sanità, perché penso che possa essere un esperimento positivo che possa essere esteso ad altri tipi di procedure.

A parte gli spunti generali e le considerazioni, rispetto alle domande che mi sono state poste sulle consultazioni la vera sfida è proprio tradurle in azioni concrete, perché farle tanto per farle e poi tenere i risultati in un cassetto, sarebbe come quello che accade con le leggi di iniziativa popolare: si fa la raccolta firme, ma poi le Camere non arrivano mai a discuterle. È fine a sé stessa, non ha alcun senso e inasprisce peraltro il clima di tensione che si tenta di eliminare proprio coinvolgendo i cittadini nelle consultazioni. Loro non possono vedere direttamente le risposte di tutti a questa piattaforma per delle limitazioni che ci sono state poste dal Garante della *privacy*, per cui noi come Dipartimento, insieme al Dipartimento riforme istituzionali e alla struttura del FORMEZ,

gestiamo tutta l'analisi e l'esame dei commenti; non potendo permettere a tutti di vedere i commenti di tutti, pubblichiamo dei *report* periodici nei quali si riescono a vedere le tendenze delle risposte e il risultato finale sulla base del quale dobbiamo avviare l'*iter* legislativo. È chiaro che la grande sfida è portare a termine l'*iter* non solo a livello ministeriale, ma magari a livello di intervento legislativo all'interno delle Camere.

Come riorganizzare la pubblica amministrazione dal punto di vista interno. Sulla questione che ci siano delle risposte contraddittorie all'interno della pubblica amministrazione, dei procedimenti che sono contraddittori è assolutamente vero. Dal mio punto di vista — almeno questa è la sensazione dopo tre mesi come Ministra — è mancata la funzione di timone del Dipartimento della funzione pubblica. Si è delegato ai pareri, si è lasciato fare alle amministrazioni che rivendicano la propria autonomia, ma in questo poi si perde una regia generale. Io ho impostato il lavoro così con i dipendenti del mio Dipartimento: ho chiesto di provare a mettere a sistema anche le circolari e i pareri che vengono mandati periodicamente a tutti in maniera che le amministrazioni non si sentano abbandonate a loro stesse quando devono prendere una decisione piuttosto che un'altra, perché le leggi che sono contrastanti (più livelli: europeo, regionale, l'ente comunale vicino; la legge nazionale che contribuisce ad aumentare la confusione) non aiutano per nulla. Quindi in questo la Funzione pubblica deve riprendere le briglie e, a livello centrale, deve provare a mandare costantemente delle circolari e delle linee di indirizzo che possano riportare l'organizzazione interna sotto un'unica visione di pubblica amministrazione.

Rispetto alla trasparenza del procedimento e all'anticorruzione, questa è sicuramente una grande sfida, peraltro proprio collegata alla questione delle multe, che anche io ricevo in cartaceo e anche io perdo, come tutti, ed è difficile riuscire a tracciare i pagamenti. Se uno paga sempre con carta, è tranquillo, altrimenti diventa difficoltoso riuscire a dimostrare. L'inver-

sione dell'onere della prova effettivamente è cosa dovuta. Non sono io che devo andare costantemente a provare che una cosa l'ho fatta. Se la pubblica amministrazione la sa, perché il pagamento lo ha ricevuto, dovrebbe essere prevista una verifica interna. Con il ministro Pisano stiamo lavorando — in realtà più lei, perché questo tipo di competenza afferisce al suo Ministero — a una *app* collegata all'identità digitale, in maniera che in un portale una persona abbia tutto quello che lo riguarda: il Fascicolo sanitario, le multe, le tasse da pagare e che lì venga anche segnalato il livello del processo (es. la domanda rispetto alla SCIA è bloccata in attesa di risposta [...] questo è il responsabile dell'ufficio che la sta monitorando [...] questa è la persona da contattare per avere il responso), perché penso che questo possa essere un modo per riuscire a rendere un po' più agevole quello che oggi è improntato esclusivamente su carta, che impone a noi di tenere delle scadenze che sono oggettivamente difficili da tenere e che la pubblica amministrazione dovrebbe tenere per noi.

Quanto al ruolo della Commissione rispetto alla consultazione, dal mio punto di vista siete tutt'altro che attori muti, anzi. Chiaramente, se volete partecipare alla consultazione come cittadini, vi potete semplicemente registrare, basta una *mail*, poi la attiveremo anche con SPID. Questo è più che altro uno strumento che vuole creare un'interlocuzione con le persone al di fuori delle sedi istituzionali, le cosiddette « stanze dei bottoni », come le ha definite il collega. Noi possiamo fare un'interlocuzione tranquilla e aperta su tutte le tematiche. Io sono assolutamente disponibile a recepire gli esiti dei cicli di audizioni che fate, anche perché i lavori delle Commissioni sono importantissimi e sicuramente più approfonditi di quelli che posso fare singolarmente. Per cui, se sul Fascicolo elettronico mi andrò a vedere gli esiti di tutte le audizioni che avete fatto, ugualmente quando lo fa-

rete sulle pratiche imprenditoriali e sullo Sportello unico attività produttive (SUAP), si potrà collaborare per riuscire a mettere insieme i pareri dei cittadini e quello che dicono gli esperti. Mi sono resa conto che dicono tutti la stessa cosa: il problema è che non viene mai recepita da chi sta nei ministeri. Quindi dobbiamo semplicemente chiudere il cerchio, mettere insieme tutto e riuscire a collaborare.

L'ultimo inciso per il collega che ha detto che lo Stato viene percepito come un oppressore rispetto all'imposizione costante di oneri, sia a livello di tasse che gli adempimenti: è vero, infatti insisto molto sulla fase di preascolto, perché, se prima riusciamo a coinvolgere le persone nella costruzione delle leggi, poi non ne discenderanno degli effetti a cascata. Vale lo stesso per i commercialisti, piuttosto che per gli imprenditori che si vedono arrivare a fine anno le nuove circolari e non si aspettano nulla di ciò che è stato fatto. Per questo dico che è un percorso più complicato, che richiede la pazienza di sedersi al tavolo e discutere con tutti. Però, se si investe di più nella fase istruttoria, le leggi si fanno meglio. Bisogna lavorare prima per avere un lavoro migliore dopo. Vale per il Ministero, vale per le Commissioni che lavorano insieme al Ministero, oltre che per le bicamerali, per il Parlamento, ma vale anche, e *in primis*, con gli utenti su cui ricadono gli effetti delle leggi.

PRESIDENTE. Ringrazio la Ministra, ringrazio tutti voi, per i colleghi della Camera abbiamo ancora qualche giorno per vederci, rinnovo gli auguri ai senatori e dichiaro conclusa l'audizione.

**La seduta termina alle 9.40.**

*Licenziato per la stampa  
il 15 gennaio 2020*

PAGINA BIANCA



\*18STC0089210\*