

COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

1.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 31 OTTOBRE 2013

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **BRUNO TABACCI**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		D'Alia Gianpiero, <i>Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione</i>	3, 10
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	2	D'Ottavio Umberto (PD)	8
Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Gianpiero D'Alia (ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento):		Ferrari Alan (PD)	9
Tabacci Bruno, <i>Presidente</i>	2, 7, 8, 10, 13	Fucksia Serenella (M5S)	7
D'Adda Erica (PD)	9	Lavagno Fabio (SEL)	8
		Taricco Mino (PD)	7
		ALLEGATO: Documentazione consegnata dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Gianpiero D'Alia. ...	14

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
BRUNO TABACCI

La seduta comincia alle 8.45.

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 pubblica amministrazione e la semplificazione, Gianpiero D'Alia.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento, l'audizione del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Gianpiero D'Alia.

Con questo atto la Commissione avvia la sua attività ed è un passaggio necessario ascoltare il ministro del settore. Questa audizione consente di fare il punto sulla situazione normativa e amministrativa e di instaurare un rapporto forte tra la Commissione e il Ministro.

Poiché sul tema della semplificazione si aprono molti punti di resistenza in quanto una parte rilevante del Paese vive sulla complicazione, quindi non possiamo pensare che non ci siano interessi radicati sul punto, la possibilità di lavorare in sinergia tra Parlamento e Governo ci pare fondamentale, anche se non è detto che si ottengano i risultati finora comunicati, ma non ancora evidenti a cittadini, famiglie e imprese.

Vorrei ricordare al ministro D'Alia che presso il Senato è in discussione il disegno di legge in materia di semplificazione, che già prevede il ruolo consultivo della Commissione su una serie di deleghe volte al riassetto normativo e alla codificazione.

Quando riprenderà la discussione sul testo, che oggi è stato accantonato per la legge di stabilità, si potrebbe emendare il disegno di legge al fine di prevedere il coinvolgimento della Commissione nell'emanazione di regolamenti di delegificazione in materia di riduzione degli oneri amministrativi, laddove nella valutazione dei costi il lusso della complicazione è un elemento molto importante.

L'illustrazione alla Commissione dell'Agenda per la semplificazione entro il 31 gennaio di ogni anno (articolo 8, comma 2) risponde all'esigenza di formalizzare il rapporto tra Governo e Parlamento e, poiché questa Commissione bicamerale nasce con quell'obiettivo, ci pare ragionevole formulare questa proposta.

È inoltre opportuna una disposizione di carattere generale, che affermi il ruolo di indirizzo e di vigilanza della Commissione e preveda la trasmissione di una relazione annuale del Governo, che sintetizzi i risultati conseguiti, gli obiettivi perseguiti e le misure in atto nel campo della semplificazione e più in generale dell'uso degli strumenti normativi.

Questo può permettere alla Commissione di assumere il ruolo assegnatole nella legge di istituzione e di mettere in campo strumenti che rendano non solo visibili, ma anche positivi il lavoro della Commissione e la connessione con il Governo.

Non ho inteso determinare una sorta di confusione tra ruoli del Governo e del Parlamento, però, trattandosi di una que-

stione di particolare delicatezza, ho ritenuto che questa prima audizione con il ministro D'Alia potesse rappresentare un positivo avvio dei lavori della nostra Commissione.

Do la parola al ministro D'Alia per la sua relazione.

GIANPIERO D'ALIA, *Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione*. Grazie, presidente, voglio ringraziare lei e i membri della Commissione parlamentare per la semplificazione per l'opportunità che mi è data con questa audizione di segnalare ed evidenziare quali sono le cose che il Governo ha fatto in questi cinque mesi in materia di semplificazione e qual è il percorso che intende fare oggi più di ieri in collaborazione con il Parlamento e con la vostra Commissione.

Il ruolo della Commissione bicamerale per la semplificazione – lo dico anche da parlamentare – è importante almeno per tre ragioni. La prima è che semplificare è una condizione essenziale per recuperare la competitività delle nostre imprese e liberare risorse per la crescita e lo sviluppo del Paese.

Come lei ricordava nell'introduzione, la semplificazione quando non è un mero annuncio incontra le resistenze che si annidano nelle burocrazie, richiede un cambiamento profondo della cultura e dei comportamenti quotidiani delle amministrazioni e ha bisogno di un forte sostegno politico anche *bipartisan*.

La Commissione bicamerale potrà avere un ruolo cruciale di indirizzo, di proposta, di stimolo e di verifica sull'attuazione delle politiche di semplificazione, che è essenziale per il Governo. Tengo a sottolineare che semplificare non significa in alcun modo abbassare i livelli di tutela; la pluralità di interessi pubblici da tutelare è inscindibilmente collegata alla modernità e alla tutela dei lavoratori, dei consumatori, dell'ambiente, della *privacy*, della salute.

La sfida della semplificazione è proprio quella di coniugare il massimo di tutela degli interessi pubblici con il massimo di

semplicità. Il nostro obiettivo è quindi avere meno carte e più sicurezza, meno burocrazia e tutela degli interessi pubblici più efficace.

La seconda ragione è che va considerato che nell'esperienza di molti Paesi operano con diverse configurazioni organismi che svolgono funzioni di controllo sulla qualità della regolazione. In Italia la Commissione bicamerale per la semplificazione potrebbe quindi svolgere soprattutto questo ruolo di indirizzo e di controllo. La terza ragione è che l'impegno per prevenire l'introduzione di nuove complicazioni rappresenta uno dei problemi più rilevanti per i cittadini e per le imprese.

Il legislatore con una mano semplifica, con l'altra complica, e la semplificazione diventa una sorta di tela di Penelope. Su questo terreno va valorizzato anche il ruolo chiave del Comitato per la legislazione, di cui da parlamentare ho fatto parte, che in questi anni ha svolto un ruolo importante, ancorché nella difficoltà di un procedimento legislativo bicamerale che, come è noto, è parecchio complesso.

Il rapporto *Doing Business 2014* della Banca mondiale appena pubblicato segnala il persistente ritardo competitivo del nostro Paese, che si colloca al ventitreesimo posto su ventotto Paesi dell'Unione europea. Inoltre l'Italia è al sessantacinquesimo posto su centottantanove Paesi per il complesso degli indicatori esaminati (nel 2013 era al sessantasettesimo), al novantesimo posto per l'avvio di impresa, al centododicesimo posto per il rilascio del permesso di costruire, al centotrentottesimo per il pagamento delle tasse, al centotreesimo per *enforcing contracts*, i tempi della giustizia civile.

Di fronte alla crisi l'incidenza degli oneri amministrativi risulta sempre più intollerabile per le imprese, per cui la semplificazione amministrativa e la riduzione dei costi della burocrazia rappresentano un impegno prioritario del Governo italiano, per eliminare vincoli e liberare risorse per lo sviluppo e la com-

petitività delle nostre imprese e dare effettività ai diritti dei cittadini senza aumentare la spesa pubblica.

Le attività di misurazione degli oneri amministrativi, cui faceva cenno il presidente nella sua introduzione, condotte dal nostro Dipartimento della funzione pubblica con l'assistenza tecnica dell'Istat, hanno consentito di misurare su 93 procedure ad alto impatto per le imprese, selezionate con le associazioni imprenditoriali e le amministrazioni, oneri pari a circa 31 miliardi di euro all'anno per le piccole e medie imprese.

Le attività di misurazione, oltre a consentire di individuare gli adempimenti da semplificare, forniscono un'importante base conoscitiva sulle ragioni peculiari della particolare onerosità delle procedure in Italia. Tra queste occorre segnalare la stratificazione delle norme e degli adempimenti nel tempo, la sovrapposizione degli oneri imposti dai diversi livelli di Governo e dalle differenti discipline di settore, la pluralità di soggetti pubblici a cui rivolgersi, l'insufficiente utilizzo delle tecnologie, i tempi lunghi e incerti che costituiscono uno dei problemi più rilevanti della complicazione burocratica in Italia.

La tela di Penelope è rappresentata dalla continua proliferazione di nuovi oneri, dall'assenza di proporzionalità degli adempimenti in relazione alla dimensione delle imprese, al settore di attività e alle effettive esigenze di tutela degli interessi pubblici. Si tratta di un problema particolarmente rilevante in un Paese con 4.300.000 imprese fino a 9 addetti, oltre 200.000 da 9 a 249 addetti e 3.700 al di sopra dei 250 dipendenti.

Il peso degli oneri burocratici in Italia e la necessità di dare effettiva attuazione ai principi europei della *Smart regulation* per recuperare lo svantaggio competitivo del Paese mostrano con grande evidenza che non esistono ricette miracolistiche o norme taumaturgiche che consentano di tagliare d'incanto i costi della burocrazia.

Intendiamo quindi contrastare la logica delle norme annuncio che restano sulla carta e della miriade di provvedimenti attuativi inapplicati. Non ci sono alterna-

tive a un duro e tenace lavoro per semplificare in modo sistematico e mirato le procedure, individuare ed eliminare gli adempimenti eccessivi o sproporzionati in relazione alla tutela degli interessi pubblici, ridurre i tempi ed evitare la proliferazione delle nuove complicazioni.

Accanto a questo approccio fortemente pragmatico, ritengo indispensabile anche una modifica dell'articolo 97 della Costituzione, che preveda che «le pubbliche funzioni sono al servizio delle libertà e del bene comune e sono improntate al rispetto dei principi di fiducia e di leale collaborazione con i cittadini, prevedendo di norma controlli successivi. L'esercizio anche indiretto delle pubbliche funzioni è regolato in modo che ne siano assicurate efficienza, efficacia, economicità, semplicità e trasparenza».

La modifica dell'articolo 97 — insieme alla correzione dell'articolo 117 della nostra Carta costituzionale — rappresenta un passaggio fondamentale per riscrivere il complesso sistema delle nostre funzioni amministrative, delle nostre pubbliche amministrazioni che sono tante e i cui procedimenti si sovrappongono e si intersecano, creando ostacoli insopportabili nel rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione e tra impresa e pubblica amministrazione.

Come è noto, il decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, il cosiddetto «Decreto del Fare», convertito dalla legge n. 98 del 9 agosto 2013, ha introdotto numerose misure di semplificazione. Si tratta di provvedimenti che sono frutto delle attività di misurazione degli oneri burocratici e di consultazione delle imprese e delle loro associazioni condotte dal Dipartimento della funzione pubblica.

Oltre a interventi di carattere generale, indispensabili per dare certezza ai tempi di conclusione delle pratiche quali l'indennizzo automatico e forfettario, numerose misure consentiranno di ridurre i costi burocratici, di contribuire a rimettere in moto gli investimenti e di agevolare la ripresa in settori chiave. Il provvedimento interviene infatti su adempimenti burocratici particolarmente costosi per le imprese

in materia di edilizia, di sicurezza sul lavoro e di ambiente. Altre semplificazioni riguardano le date uniche, la cittadinanza e l'eliminazione delle certificazioni sanitarie inutili.

Ulteriori, importanti interventi sono contenuti nel disegno di legge « Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo », che completa il quadro delle misure urgenti previste dal decreto del fare, attualmente all'esame del Senato, come ricordava il presidente Tabacci.

Il disegno di legge rilancia l'attività di riordino e codificazione in materie fondamentali quali l'istruzione, l'università, la ricerca, l'ambiente, le società fiduciarie. Vi è inoltre l'importante novità rappresentata dall'Agenda per la semplificazione, condivisa tra Stato, Regioni ed Autonomie. È prevista una disposizione che consente di proseguire l'impegno per la riduzione dei certificati attraverso lo strumento delle convenzioni tra Stato, regioni e autonomie locali, allo scopo di promuovere l'interoperabilità tra le pubbliche amministrazioni e lo scambio dei dati contenuti nelle diverse — e forse troppe — banche dati.

Vi sono infine numerosi, specifici interventi di semplificazione, che consentiranno di snellire le procedure amministrative e di eliminare piccole e grandi complicazioni per i cittadini e le imprese.

Conto molto sull'arricchimento che potrà venire dal Parlamento. Come è noto, infatti, gran parte delle misure di semplificazione degli ultimi anni è stata adottata con decreto-legge. L'ultimo disegno di legge di semplificazione e di riordino approvato risale al 2005. Ritengo quindi particolarmente rilevante il contributo che potrà venire dalla Commissione bicamerale per la semplificazione.

Con il decreto del Fare sono stati completati gli interventi di semplificazione nei settori oggetto di misurazione, in particolare edilizia e sicurezza sul lavoro, con un risparmio stimato di circa 500 milioni di euro l'anno. Il complesso dei risparmi attesi dalla piena implementazione delle misure di semplificazione adottate nei settori oggetto di misurazione tocca il 30 per

cento dei costi. Oggi, queste semplificazioni sono la prova dell'implementazione, ma il risultato non è raggiunto fino a quando non è percepito dalle imprese e dai cittadini.

In Italia, come nell'esperienza di altri Paesi, si registra una difficoltà nella percezione della semplificazione e dei conseguenti risparmi da parte delle imprese, segnalata dalle stesse associazioni imprenditoriali. Tra le ragioni della limitata percezione delle misure di semplificazione adottate vi sono l'insufficiente attenzione all'implementazione e le resistenze delle amministrazioni, la scarsa comunicazione della semplificazione (se cittadini e imprese non conoscono le semplificazioni, non fanno valere i loro diritti), l'effetto filtro degli intermediari.

Per questo stiamo lavorando alla comunicazione delle novità del decreto del Fare in collaborazione con le Camere di commercio. È in corso l'invio a costo zero di una *mail* con il *link* alla guida del decreto a circa 4 milioni di imprese, e oltre 1 milione di imprese ha già scaricato la guida. Approvata una norma, infatti, si apre la fase più delicata dell'attuazione, che va monitorata con attenzione. Nella presentazione che vi ho consegnato troverete il quadro dello stato di attuazione delle misure del decreto del Fare.

Auspico che la Commissione possa svolgere un ruolo prezioso per verificare l'attuazione di queste semplificazioni. A stretto giro adotteremo il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sulle date uniche, nonché la direttiva per promuovere l'indennizzo. Nello stesso tempo, vogliamo monitorare gli effetti delle misure di semplificazione.

Ci sono molte altre semplificazioni rilevanti previste da precedenti provvedimenti che devono essere applicate, basti pensare alla banca dati appalti, all'autorizzazione unica ambientale, agli sportelli unici per le attività produttive e per l'edilizia, al *Regulatory budget*.

Infine c'è il tema che mi è particolarmente caro delle liberalizzazioni. Come sapete, il Parlamento ha legiferato ripetutamente in materia con il decreto-legge 13

agosto 2011, n. 138, convertito dalla legge n. 148 del 2011 e successivamente con il decreto Salva Italia (decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201) e con il decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1, prevedendo che è libero tutto ciò che non è vietato.

Il decreto Semplifica Italia (decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5) ha inoltre previsto l'individuazione tassativa delle attività sottoposte ad autorizzazione, a SCIA ovvero a mera comunicazione, e di quelle del tutto libere. Ad oggi, tali disposizioni sono rimaste però prive di effetti tangibili.

Per queste ragioni ho recentemente proposto al Presidente del Consiglio l'istituzione di una cabina di regia dedicata all'effettiva attuazione delle liberalizzazioni previste dai citati interventi normativi degli ultimi anni e in particolare all'individuazione tassativa del regime autorizzatorio. Si potrebbe procedere per aree di regolazione, attraverso un cronoprogramma stringente delle attività nelle materie di competenza statale, realizzando anche un raccordo con le regioni e gli enti locali.

Signor presidente, come ho già ampiamente evidenziato, l'esperienza di semplificazione degli ultimi anni, compresa quella realizzata a valle della misurazione degli oneri amministrativi, si è dovuta confrontare con ostacoli e resistenze. Tra questi rientra la tendenza, tipica degli ordinamenti a diritto amministrativo, ad affidare le riforme esclusivamente alla fase normativa.

A causa dell'insufficiente attenzione alla fase attuativa, alcuni interventi sono rimasti sulla carta, mentre altri, sebbene attuati, non sono stati di effettivo beneficio alle imprese per una scarsa conoscenza da parte dei destinatari finali o per una difficoltà di implementazione, non monitorata in modo tempestivo dalle amministrazioni.

Occorre un vero e proprio salto di qualità, che metta al primo posto l'attuazione delle politiche di semplificazione. Il successo di una politica non si misura sulla base del numero delle norme intro-

dotte o eliminate, ma sull'effettiva percezione degli oneri eliminati da parte di cittadini e imprese.

Per questo stiamo lavorando a un'Agenda per la semplificazione condivisa con le regioni e le autonomie locali, da costruire sulla base della consultazione telematica e del coinvolgimento degli *stakeholders*. L'Agenda deve individuare con grande chiarezza gli obiettivi prioritari da realizzare, le responsabilità, le scadenze e le modalità di verifica del raggiungimento dei risultati previsti, da mettere a disposizione della Commissione parlamentare e da rendere pubblici su Internet.

Sulla base dei nuovi indirizzi adottati a livello europeo, stiamo lavorando alla predisposizione del nuovo programma di misurazione degli oneri regolatori e dei tempi. Le principali novità sono queste dal nostro punto di vista: non solo oneri amministrativi, ma anche oneri regolatori e tempi, non solo imprese ma anche cittadini, il coinvolgimento delle regioni e degli enti locali.

Accanto alle iniziative di misurazione tradizionale s'intende sperimentare un approccio nuovo, basato sull'analisi a trecentosessanta gradi del rapporto con l'amministrazione dal punto di vista della singola impresa, attraverso interviste presso la sede delle imprese, finalizzate a realizzare un'analisi dei principali nodi di complicazione burocratica.

In particolare, saranno oggetto di un'analisi in profondità le *start-up*, cioè le imprese nate recentemente, notoriamente caratterizzate da un carico burocratico particolarmente pesante. Questa attività, che proseguirà con l'assistenza tecnica dell'Istat e il coinvolgimento delle associazioni dei cittadini e delle imprese, costituisce la base conoscitiva essenziale per individuare gli strumenti più efficaci per intervenire.

L'ascolto e il coinvolgimento delle imprese, dei cittadini e delle loro associazioni rappresentano un fattore essenziale di una politica di semplificazione. Per proseguire l'opera di semplificazione, abbiamo lanciato una consultazione telematica sulle

cento procedure più complicate da semplificare. Attraverso questa consultazione, realizzata in collaborazione con l'ANCI, la Conferenza dei presidenti delle regioni e l'UPI, vengono raccolte indicazioni sulle procedure più complicate, le proposte di intervento che nascono dai problemi vissuti nell'esperienza quotidiana dei cittadini e delle imprese.

I risultati della consultazione saranno messi a disposizione, e saranno pubblicati una graduatoria delle complicazioni più segnalate e un rapporto di sintesi sui risultati, sull'esempio della *top ten* realizzata a livello europeo. Gli esiti della consultazione saranno utilizzati per la predisposizione dell'agenda e del nuovo programma di misurazione.

Dalle prime circa 300 segnalazioni emerge un quadro di straordinario interesse. Tra le complicazioni più segnalate dalle imprese vi sono l'autorizzazione paesaggistica, gli adempimenti formali in materia fiscale e di sicurezza sul lavoro, il DURC e i tempi di pagamento. I cittadini segnalano la difficoltà ad effettuare pagamenti telematici verso le pubbliche amministrazioni, le procedure per i disabili, gli adempimenti fiscali e le difficoltà di accesso ai servizi sanitari.

Sono solo prime indicazioni, ma è rilevante che cittadini e imprese abbiano colto il senso dell'iniziativa, inviando segnalazioni chiare e circostanziate. Rispondere a questa grande domanda che viene dal Paese rappresenta una grande sfida per il Governo e per il Parlamento. Grazie.

PRESIDENTE. Ringraziamo il ministro D'Alia per questo ampio contributo, che ci consente di riflettere in maniera approfondita e soprattutto di operare, e per la documentazione che ci ha consegnato e di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato*). Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti e formulare osservazioni.

MINO TARICCO. Grazie, presidente. Ho molto apprezzato il quadro tratteggiato dal Ministro, a cavallo tra le cose già *in*

itinere e l'ambizione, le prospettive, il programma-progetto che il Ministero ha a cuore.

Credo che per rendere proficua questa attività di monitoraggio e sensibilizzazione di cui il Ministero si è reso protagonista, che riceve *input* e segnalazioni significative da parte di imprese e cittadini, sarebbe utile trovare una modalità per esserne destinatari anche come Commissione, perché credo che il lavoro che ci accingiamo a fare abbia la necessità di giocare su due piani, un piano concreto di messa in campo di iniziative che vadano nella direzione di semplificare il quadro sia come impostazione che come dettaglio, ma anche un piano per evidenziare quanto si sta facendo perché è una sorta di energia che si autoalimenta.

Se si comincia a diffondere la percezione che non si fanno solo annunci ma ci si cala nel concreto, potremo avere maggiore collaborazione dall'esterno. Credo che affiancare a un percorso che avrà i suoi tempi di attuazione un quadro di semplificazione di misure che, come è già stato fatto nel decreto del Fare, ma agendo in modo quotidiano, vanno ad affrontare temi concreti giovi molto all'idea di un percorso che si sta avviando.

Da questo punto di vista, credo che tutto ciò di cui il Ministero è a conoscenza e può aiutarci a riflettere possa essere molto utile alla causa che stiamo affrontando insieme.

SERENELLA FUKSIA. Innanzitutto ringrazio il Ministro per l'eshaustività dell'illustrazione e del piano, e penso che tutti siamo disponibili a un rapporto stretto e costruttivo, magari anche programmando una calendarizzazione.

Poiché sono state già definite le aree di regolazione in cui la semplificazione è maggiormente necessaria, partirei da quello schema e, siccome al primo posto si colloca lavoro e previdenza, anche perché corrisponde alla maggiore percentuale di oneri amministrativi (quasi 10 miliardi annui), propongo di partire da lì.

Anche altri aspetti come sicurezza e lavoro o edilizia sono infatti collegati a

quel settore, e nel decreto del Fare alcune cose erano state accennate, ma ci sono state delle piccole occasioni mancate. Si tratta di dettagli risolvibili anche in giornata, quindi propongo di intervenire lì. Al primo posto si colloca la revisione del decreto legislativo n.81 del 2008.

FABIO LAVAGNO. Molto brevemente, ringraziamo vivamente il Ministro per aver avuto la cortesia di venire in Commissione a relazionare e credo che fosse doveroso iniziare dal Ministro, così come concordato nella proposta in ufficio di Presidenza, per un approccio non burocratico, cui mi sembra che il Ministro si sia attenuto puntualmente.

Condivido la linea generale e la franchezza con cui il Ministro ha svolto la sua relazione, ma mi permetto di portare una sensibilità emersa nell'ufficio di Presidenza, sensibilità che partiva dalla necessità della semplificazione come strumento per accrescere la competitività del nostro Paese e per ovviare all'estrema eterogeneità normativa, che la rende complessa.

Chiedo quindi al Governo se, oltre a intervenire con una collaborazione nel rispetto di ruoli e funzioni tra Parlamento ed Esecutivo, non sia auspicabile anche un inquadramento delle aree di riordino normativo, che rappresenterebbe un passo avanti. Con tutto il rispetto per il lavoro svolto dal Governo, vengono citate parti di riordino o di semplificazione che sono inserite in decreto-legge, decretazione che ha assunto ormai quasi come criterio proprio l'eterogeneità.

Non mi sembra corretto, quindi, perseguire la semplificazione e il riordino normativo attraverso strumenti che nella loro stessa natura sono o sono purtroppo diventati eterogenei.

UMBERTO D'OTTAVIO. Vorrei esprimere un sincero apprezzamento per la relazione del Ministro, che credo dimostri la piena consapevolezza della questione e della sua importanza.

Come Commissione abbiamo bisogno di avviare una collaborazione stretta per affrontare due questioni. La prima, come

recita anche il titolo di una sua *slide*, è che « il risultato non è raggiunto se non è percepito », laddove posso testimoniare che molte disposizioni introdotte con legge non vengono applicate, anzi, come evidenziato dal presidente, c'è chi gode della mancanza di semplificazione e della non applicazione delle semplificazioni.

Parliamo della continua e incredibile produzione di certificati e di tutto il resto. Su questo c'è bisogno di fare un'opportuna comunicazione e anche di premiare chi realizza quanto serve.

Il secondo aspetto che considero importante superare è un approccio quasi ideologico alla questione. Semplificazione non significa che ognuno fa quello che vuole. Penso soprattutto all'ambito edilizio e paesaggistico, in cui si è diffusa l'idea che la riduzione della burocrazia sia quasi una liberalizzazione delle proprie possibilità, idea che va sfatata.

Il confronto in Europa ci vede perdenti proprio in quanto altrove semplificazione non significa poter fare quello che si vuole, cosa che bisogna ribadire con estrema chiarezza soprattutto in un Paese che è stato devastato nonostante la complicazione. Non è che più è complicato e meno si devasta; è esattamente il contrario dai risultati che abbiamo.

C'è quindi molto lavoro da fare e mi sembra che la relazione sia un'ottima base di partenza e sia necessario diffonderla. Auspico che questa Commissione, nonostante tutte le « intemperie » perché purtroppo il lavoro nostro e del Ministro è segnato dal fatto che questa nostra legislatura è sempre alla settimana decisiva e non si sa mai se ce ne sarà una successiva, abbia il coraggio e anche l'ambizione di lavorare come se avessimo tutta la vita davanti, perché abbiamo molte cose da fare.

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole D'Ottavio anche per questo riferimento specifico alla possibile dicotomia tra rispetto della legge e semplificazione, perché si deve evidenziare come la legge non diventi qualcosa di aleatorio, ma vada rispettata e trasmessa in modo che i

cittadini possano capire il valore del rispetto senza inutili complicazioni.

ALAN FERRARI. Ringrazio il ministro per averci dato l'opportunità di avviare il nostro lavoro avendo a disposizione i dati e soprattutto avendo chiaro l'approccio che ci aspetta e quello adottato dal Ministero.

Condivido l'impostazione che il Ministro ci ha presentato sia per l'approccio concettuale, che si desume dalle sue parole e dal testo della relazione, sia per il pragmatismo che risulta evidente nel tentativo di misurare tutte le cose che si dicono.

Come ricordato dai colleghi, siamo in una fase estremamente complessa, in cui si esprime con forza la percezione che questo Paese funziona sulla base del rispetto della legge.

Tutte le persone che lo constatano rilevano anche che si può stare nella legge producendo un risultato o producendone un altro. In più, accade che questo Paese ritenga che questo Stato inventi con una grande creatività soluzioni esattamente contrarie a quelle che il buonsenso suggerirebbe.

La situazione in cui si inserisce questo lavoro — precario per le ragioni citate dall'onorevole D'Ottavio — è molto critica sia nella sostanza che nella percezione. Per questo condivido l'approccio di grande collaborazione che sta emergendo questa mattina e di utilizzo di tale collaborazione come cassa di risonanza.

È ovvio che il lavoro qui debba essere un lavoro molto franco, in cui verificare cosa stia realmente accadendo e come quanto sta accadendo stia impattando nella comune percezione del Paese, individuando una strategia comunicativa in grado di far percepire gli eventuali cambiamenti in atto, quali quelli, che condivido, introdotti dal decreto del Fare.

Credo che la via della semplificazione sia uno dei modi (forse il principale) per dare un segnale in continuità con la riforma del Titolo V e in una direzione che ritengo debba essere federalista: usare la via della semplificazione per invertire il

rapporto tra territorio e centro dello Stato. Ritengo infatti che attraverso un lavoro di semplificazione il centro dello Stato debba mettersi a servizio del territorio.

Questo lavoro di supporto agli Enti locali e quindi di traduzione delle norme di semplificazione individuate necessita di un lavoro di accompagnamento nel territorio, valutando come uno *staff* a disposizione del Ministro possa promuovere iniziative di divulgazione.

Ultimo tema: il sud. Ritengo che rispetto al quadro che stiamo descrivendo esista una parte di Paese con ulteriori difficoltà o comunque situazioni più gravi, e penso che sia inevitabile prendere atto dei diversi livelli di urgenza.

ERICA D'ADDA. Ringrazio il Ministro per la sua relazione esaustiva ma anche molto semplice e quindi facile da valutare prima dell'intervento.

Dovremmo partire da noi, perché è vero che il lavoro parlamentare è soggetto a una continua instabilità, però è anche vero che il disegno di legge S.958 attualmente all'esame del Senato è quello meno considerato, in quanto a partire dal livello legislativo manca la percezione di quanto la semplificazione normativa possa essere importante.

Lei ha detto con chiarezza che semplificazione non significa abbassare i livelli di tutela, che lavoro e previdenza sociale sono temi molto delicati in cui è estremamente complicato attuare la semplificazione, in quanto la stratificazione determinatasi in questo Paese rischia di indurre a toccare anche quello che non deve essere toccato.

Ritengo che l'eccessiva burocratizzazione nel nostro Paese, che oggi richiede un intervento decisivo, sia stata causa di devastazione e di comportamenti non corretti da parte degli *stakeholder*, perché qualcuno ha approfittato di tale complicazione, che oggi ci induce a fare un salto culturale. Vorrei chiederle quanto, da semplificatore e federalista come era negli

annunci, il Titolo V della Costituzione sia invece risultato concausa della complicazione rispetto ai vari temi.

Ribadisco l'esigenza di essere consapevoli dell'importanza della tematica soprattutto in presenza di decreti, in quanto nel complesso decreto del Fare, sorta di grande contenitore, alle misure di semplificazione si è guardato meno. Rivolgo quindi un richiamo anche a noi prima di avviare il lavoro che lei ci ha prospettato, che considero ben impostato e molto intelligente.

PRESIDENTE. Se non ci sono altri interventi, darei la parola al Ministro, invitandolo a considerare come i colleghi intervenuti abbiano espresso apprezzamento per la relazione e l'individuazione di problematiche decisive. Quella del Titolo V evidenzia la drammaticità istituzionale in cui versiamo, perché molte delle cose purtroppo partono da lì. Non che prima il nostro Paese rappresentasse una sorta di Eden, però è evidente come aver ambiguamente collocato in posizioni di parità lo Stato e le regioni, e potremmo aggiungere quali regioni, abbia determinato una stratificazione di complicazioni che alla fine schiaccia il cittadino, rendendo il nostro un Paese da evitare, non un Paese in cui investire, rischiare o credere.

Il dibattito di questa mattina evidenzia però come questa Commissione abbia un'occasione straordinaria, in quanto non si tratta di temi divisivi. Dandoli però per scontati, risulta complicato passare alla fase operativa, perché si tende a perseverare nell'effetto annuncio, mentre il problema è tradurlo in atti.

Le considerazioni del ministro D'Alia sono per molti aspetti incoraggianti, però dobbiamo trovare una modalità, interloquendo con la Commissione di merito, la 1a Commissione, sul tema del disegno di legge sulla semplificazione che sta procedendo a rilento, perché è vero che vi sono i decreti-legge e la legge di stabilità, ma è anche vero che spesso la convergenza di

facciata non fa emergere la drammaticità della condizione in cui il nostro Paese versa.

Credo però che meglio di quello che ha detto il Ministro non si potesse fare e che da qui bisognerà immaginare di costruire un ufficio di Presidenza allargato a tutti i componenti della Commissione per mettere a fuoco l'indagine conoscitiva ed evidenziare alcuni emendamenti che la Commissione potrebbe suggerire nel dibattito al Senato sia al Governo che ai relatori, perché si entri in una fase concreta e si valuti cosa fare.

Do la parola al ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, Gianpiero D'Alia, per la replica.

GIANPIERO D'ALIA, Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione. Grazie, presidente, voglio ringraziare i colleghi per gli interventi e anche per l'attenzione con cui affrontano i temi obiettivamente complessi delle semplificazioni. Per noi è indispensabile il rapporto con la Commissione non solo per l'attività di monitoraggio, ma anche per lavorare insieme alla serie di questioni sollevate, che sono oggetto anche di un approfondimento del legislatore.

La Commissione è per noi l'interlocutore più importante, perché ci permette di fare un lavoro trasparente di confronto su ciò che il Governo sta facendo o vuole fare sulle semplificazioni e ciò che secondo noi il Parlamento potrebbe fare su questo tema.

Noi non abbiamo il problema delle priorità, nel senso che sono tutte priorità, ma tra le questioni che ci vengono segnalate *on-line* dai cittadini e dalle imprese al primo posto si colloca la semplificazione in materia di lavoro e di sicurezza sul lavoro.

Questo significa non affievolimento dei diritti, ma eliminazione di tutti gli oneri amministrativi inutili, che servono non a garantire maggiore sicurezza o il diritto al lavoro e al giusto modo di esercitarlo, ma a dare una garanzia formale cui spesso non corrisponde una garanzia di natura sostanziale.

Lo abbiamo verificato ad esempio con riferimento alle piccole e medie imprese, laddove tanto più piccola è l'impresa tanto più, in proporzione, sono alti gli oneri amministrativi che sostiene, e in Italia, in cui le piccole e medie imprese rappresentano la spina dorsale del Paese, constatare come debbano farsi carico di oneri amministrativi che poi si trasformano in costi diretti dal punto di vista economico ma anche in costi indiretti nella difficoltà di collocarsi sul mercato e di essere competitivi ci ha portato a introdurre alcune cose nel decreto del Fare, perché si trattava di una vera emergenza.

Per quanto riguarda il DURC, avevamo proposto un termine di validità più lungo (120 giorni), ma nella discussione parlamentare che noi rispettiamo questo termine è stato ridotto. Ci sembra assurdo però che un atto di cui dispone l'amministrazione possa costituire un onere e un aggravamento per le imprese, perché tutto ciò ha un costo e soprattutto si innesta in un momento di crisi in un circuito non virtuoso, in forza del quale l'impresa entra in crisi.

Credo che su questi settori ci sia la necessità di una — passatemi il termine — complicità tra il Governo e il Parlamento, tra il Governo e questa Commissione. Noi abbiamo infatti due tipi di complicazione, una verticale e una orizzontale. Quella verticale nasce dal rapporto tra le burocrazie statali, regionali e degli enti locali, e dal Titolo V, la cui attuazione peraltro non è stata progressiva.

Chi come me era in Parlamento nel 2001 sa bene che una delle difficoltà che allora il Parlamento, il Governo e soprattutto il Paese hanno avuto è stata quella di trovarsi di fronte alla più grande riforma amministrativa occulta, cioè a una riforma amministrativa che nasceva da una riscrittura sostanziale del sistema dei poteri di governo nel nostro Paese senza che tutto ciò avvenisse in maniera progressiva, come era stato ad esempio alla nascita delle regioni il trasferimento delle funzioni che lo Stato centrale ha realizzato in un quadro ordinato di risorse e di personale.

Questo cambio radicale ha prodotto il risultato che constatiamo oggi: una crescita della spesa pubblica, una complicazione dei procedimenti, la moltiplicazione delle burocrazie. Il trasferimento di una competenza dallo Stato alle regioni non ha infatti determinato contemporaneamente la chiusura dell'ufficio amministrativo statale che esercitava quella funzione o quella competenza, ma la struttura centrale è rimasta pressoché inalterata e le strutture territoriali hanno visto crescere le loro burocrazie.

Oggi paghiamo tutto questo, che si traduce in uno svantaggio competitivo per il nostro Paese e per le nostre imprese. Abbiamo quindi la necessità di intervenire. Se di questo non ci rendiamo vicendevolmente consapevoli, Governo e Parlamento, rischiamo veramente di bloccare il sistema.

L'altra complessità è quella di natura orizzontale e riguarda i rapporti tra le burocrazie dello stesso soggetto istituzionale, come ad esempio lo Stato. Noi la viviamo quotidianamente, perché quando proponiamo delle misure di semplificazione abbiamo la prima discussione con i settori dell'amministrazione direttamente coinvolti, e quindi il taglio di un parere, di un termine, di un procedimento, una semplificazione o l'abolizione di un'autorizzazione diventa oggetto di una discussione pre-politica, che poi condiziona anche il livello della decisione politica.

Questo è quello che è avvenuto ad esempio nella fase di elaborazione di alcune proposte normative, che poi sono state introdotte nel decreto del fare o nel disegno di legge di semplificazione, ed è evidente che tutto questo crea una difficoltà, perché l'interesse di chi fa questo lavoro è quello di raggiungere quanti più risultati possibili nel minor tempo possibile, ma poi ci si trova a scontrarsi con realtà completamente diverse.

Il presidente Tabacci nella sua introduzione diceva una cosa che condivido: c'è chi vive sulle complicazioni, e questo è un problema che riguarda anche la dimensione orizzontale delle nostre burocrazie.

Per questo è importante che il Parlamento sia messo nella condizione di conoscere esattamente le questioni e i problemi che abbiamo davanti, perché altrimenti non potrà maturare la consapevolezza e la volontà di intervenire con misure radicali in questo settore. Quanto al riordino normativo, nel disegno di legge relativo alla semplificazione noi abbiamo previsto una serie di disposizioni che vanno in questa direzione per settori che sono peraltro strategici e che ho citato nella mia relazione introduttiva.

L'onorevole D'Ottavio segnalava come semplificazione non significhi fare ciò che si vuole. Su questo siamo assolutamente d'accordo, però, con riferimento ai procedimenti amministrativi che riguardano il rilascio di titoli o permessi di costruire in zone sottoposte a vincolo paesaggistico e ambientale, il tema non è aggirare il vincolo con la semplificazione: il tema è dare certezza della decisione.

Oggi manca la certezza della decisione, mentre credo che un cittadino o un'impresa abbia diritto a sapere in un tempo congruo e ragionevole se quella sua istanza meriti di essere accolta o meno.

L'unica cosa che non si può fare è tenere quell'istanza nel limbo della non decisione, come accade soprattutto a procedimenti in materia edilizia su cui esiste il problema della tutela del vincolo paesistico. Lì nessuno vuole pregiudicare il ruolo svolto dai soggetti preposti alla tutela del vincolo, però considero indispensabile per un Paese civile prevedere un tempo certo, entro cui si assuma e si motivi la decisione, anche se a volte questo non avviene.

Riscontriamo un limite perché, come testimoniano tutte le norme introdotte in questo Paese per semplificare le Conferenze di servizio, strumento che teoricamente avrebbe dovuto accorciare i tempi dell'istruttoria funzionale alla decisione finale, quella sede non ha funzionato e non funziona a causa della difficoltà (diciamo così, molto diplomaticamente) a far sì che i soggetti che devono esercitare un potere discrezionale, nel senso legittimo del termine, lo esercitino.

Il decorso del tempo non aiuta a far maturare la decisione, bensì crea un danno perché, se voglio fare un investimento ma non ottengo una risposta in tempi rapidi, non lo faccio. Noi dobbiamo attrezzare un'amministrazione che assuma decisioni positive o negative in tempi certi e con motivazioni chiare. Questa è la sfida delle questioni di semplificazione.

Con riferimento al rapporto con gli enti locali, vorrei segnalare a titolo informativo che noi stiamo avviando tre sperimentazioni diverse dal punto di vista territoriale, una su Catania sulle semplificazioni, una su L'Aquila sulla ricostruzione ma anche sulla semplificazione delle procedure funzionali ad agevolare questo percorso faticoso e complesso, l'altra su Padova con un'attività di ascolto e di confronto con il settore delle imprese artigiane.

Sono tre luoghi sperimentali di confronto delle semplificazioni, soprattutto con riguardo al fatto che il 70 per cento del carico burocratico nel nostro Paese sta in capo a regioni ed enti locali, laddove possiamo quindi intervenire solo con un'azione di coordinamento, di stimolo, di persuasione, che è importante perché la semplificazione percepita è quella che arriva al cittadino, che ha come livello di interlocuzione istituzionale preferenziale il comune e a volte la regione.

Al di là delle misure che possiamo approvare in Parlamento e che riguardano le amministrazioni dello Stato, è evidente che, senza questo ulteriore passaggio di coordinamento e di persuasione che agevola il recepimento delle innovazioni in materia di semplificazione, la maggior parte del nostro lavoro rischia di essere vanificata.

Ultima considerazione. È vero che, come diceva la collega D'Adda, scontiamo due limiti sul fatto che la materia delle semplificazioni non sia tra le più gettonate. Il primo è ovviamente la complessità del nostro sistema di produzione normativa e anche le circostanze politiche nelle quali ci troviamo ad operare.

L'altro è legato al fatto che spesso (e per questo è importante il ruolo della vostra Commissione) abbiamo riscontrato

come alcuni interessi legittimi, un po' in contrasto con la logica della semplificazione, trovino maggiore spazio nell'ambito del dibattito parlamentare rispetto alle argomentazioni a sostegno della necessità di rendere questo Paese obiettivamente libero e competitivo.

In più occasioni ho citato l'esempio della norma sull'indennizzo da ritardo, che abbiamo introdotto non perché abbia un carattere taumaturgico, ma perché serve come deterrente per le amministrazioni che devono dare una risposta in un tempo predeterminato dalla legge.

Questa norma ha incontrato molti ostacoli e molte resistenze sia nelle burocrazie, quindi nella fase preparatoria, che in Parlamento, e ovviamente il risultato finale è che è stata ridimensionata nella sua portata e nella sua efficacia.

Noi comunque andremo avanti perché siamo rispettosi della decisione del Parlamento, quindi daremo attuazione a quello che il Parlamento ha deciso, ma è chiaro che, se non lavoriamo rappresentando che questa è la madre delle riforme strutturali del nostro Paese, cioè l'introduzione di un sistema amministrativo semplice e trasparente, se noi non lavoriamo insieme su questo, rischiamo che ad ogni semplificazione che introduciamo spunti un'ulteriore complicazione.

Stiamo cercando di fare norme di immediata attuazione, che non abbiano bisogno di fonti normative secondarie, perché abbiamo sperimentato che provvedimenti importanti sulle semplificazioni introdotti nella passata legislatura dal

Governo e dal Parlamento non trovano attuazione per la resistenza di chi è chiamato ad attuare quelle norme.

Da questo punto di vista, ad esempio, nel decreto del fare le misure di semplificazione che abbiamo introdotto sono per l'80-85 per cento misure autoapplicative, che non necessitano di decreti ministeriali per la loro attuazione.

Le uniche due cose che stiamo facendo sono il DPCM sull'indennizzo da ritardo e la direttiva che riguarderà le date uniche, che sono già pronte e che vi trasmetteremo una volta perfezionate. Io vi ringrazio e spero di poter continuare questo lavoro insieme. Ritenetemi a disposizione per qualunque cosa sia necessaria.

PRESIDENTE. Noi ringraziamo il Ministro per questa sua esauriente conclusione che ha integrato la relazione. Ringrazio i colleghi che hanno partecipato ai lavori della Commissione; penso che ci vedremo la prossima settimana in un ufficio di presidenza allargato per definire le modalità di svolgimento dell'indagine conoscitiva e per cominciare a lavorare sul testo che è in discussione al Senato. Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 9.50.

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

DOTT. VALENTINO FRANCONI

*Licenziato per la stampa
il 27 gennaio 2014.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

31 ottobre 2013

Audizione del Ministro D'Alia alla Commissione bicamerale per la semplificazione

DOCUMENTAZIONE

ALLEGATO

Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione

La graduatoria *Doing Business* 2014

Il recentissimo rapporto *Doing Business* 2014 segnala un persistente ritardo competitivo dell'Italia.

Nella graduatoria *Doing Business* 2014 della Banca Mondiale l'Italia è al 23° posto su 28 tra i Paesi UE. Inoltre, è al 65° posto su 189 Paesi per il complesso degli indicatori esaminati (nel 2013 era al 67° posto), al 90° per l'avvio di impresa, al 112° per il rilascio del permesso di costruire, al 138° per il pagamento delle tasse, al 103° per l'*enforcing contracts* (tempi della giustizia civile).

Di fronte alla crisi, l'incidenza degli oneri amministrativi risulta sempre più intollerabile per le imprese. La semplificazione amministrativa e la riduzione dei costi della burocrazia rappresentano un impegno prioritario del Governo per eliminare vincoli e liberare risorse per lo sviluppo e la competitività delle imprese e dare effettività ai diritti dei cittadini, senza aumentare la spesa pubblica.



I costi della burocrazia sulle PMI

Costi amministrativi per le PMI nelle aree di regolazione misurate

SETTORE	ONERI AMMINISTRATIVI (in miliardi di euro)
Lavoro e previdenza	9,94
Prevenzione incendi	1,41
Paesaggio e beni culturali	0,62
Ambiente	3,41
Fisco	2,76
Privacy	2,59
Appalti	1,21
Sicurezza sul lavoro	4,60
Edilizia	4,44
Totale	30,98

Nota: La misurazione dei costi ha riguardato 93 procedure ad alto impatto, selezionate con le associazioni imprenditoriali e le amministrazioni, in 9 aree di regolazione. Le stime sono indicative dell'ordine di grandezza degli oneri associati agli obblighi informativi oggetto della misurazione.

I dati relativi al settore Appalti non comprendono gli oneri amministrativi per le imprese tra 0 e 4 addetti.







I dati relativi alla misurazione del settore Fisco riguardano la dichiarazione dei sostituti di imposta (770 semplificato), la dichiarazione, la comunicazione dati e i rimborsi IVA.

I dati del settore Edilizia riguardano gli oneri sostenuti dalle imprese e dai cittadini e non sono scindibili tra le due categorie di soggetti.

Le attività di misurazione sono svolte dalla Task force MOA dell'Ufficio per la semplificazione amministrativa del Dipartimento della Funzione Pubblica, con l'assistenza tecnica dell'ISTAT, utilizzando la metodologia, adottata dalla Commissione europea, dello Standard Cost Model.

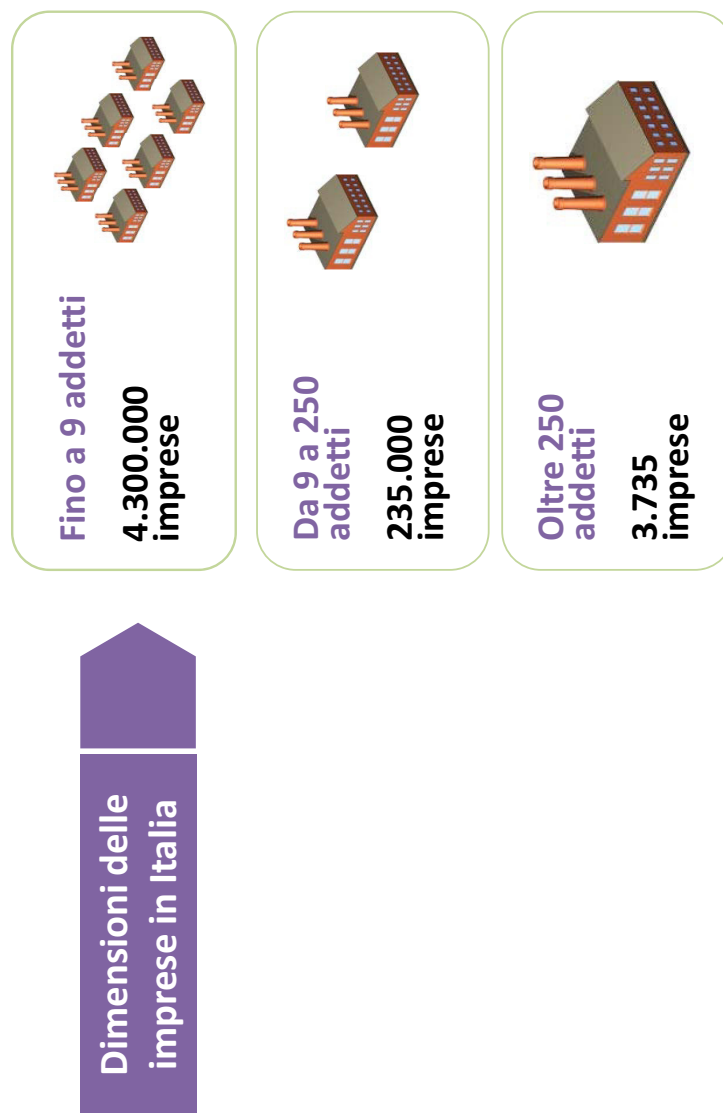
Gli oneri amministrativi in Italia

Le attività di misurazione, oltre a consentire di individuare gli adempimenti da semplificare, forniscono **un'importante base conoscitiva** sulle ragioni della particolare onerosità delle procedure:

-  Stratificazione delle norme e degli adempimenti nel tempo.
-  Sovrapposizione degli oneri imposti dai diversi livelli di governo e dalle differenti discipline di settore e peso del *goldplating*.
-  Pluralità di soggetti pubblici a cui rivolgersi, duplicazione delle comunicazioni e adempimenti, insufficiente utilizzo delle tecnologie.
-  Tempi lunghi e incerti.
-  Continua proliferazione di nuovi oneri.
-  Rilevanza dei controlli e assenza di coordinamento.

L'assenza di proporzionalità

 Assenza di proporzionalità in relazione alla dimensione, al settore di attività delle imprese e, soprattutto, alle effettive esigenze di tutela degli interessi pubblici.



Il ricorso ai soggetti esterni



La complessità delle procedure, l'incertezza nell'interpretazione delle norme e le peculiarità del nostro tessuto imprenditoriale comportano **un elevato ricorso a soggetti esterni**.

Risorse utilizzate per
l'adempimento per area di
regolazione

(Imprese 5-249 addetti)

Costi esterni	
	%
Appalti	16%
Ambiente	61%
Paesaggio e BBCC	65%
Sicurezza sul lavoro	65%
Fisco	77%
Previdenza Incendi	84%
Lavoro e Previdenza	94%

Sulla base dei dati delle misurazioni è possibile fornire una stima dei costi esterni totali per le aree sinora misurate, cioè dell'ammontare dei costi dovuti al ricorso ad intermediari sul totale dei 30,98 miliardi di euro annui complessivamente stimati sino ad oggi.

Il totale dei costi esterni per le aree sinora misurate è pari a **€ 24,65 miliardi**, pari a circa l'80% dei costi totali misurati.

L'approccio alla semplificazione

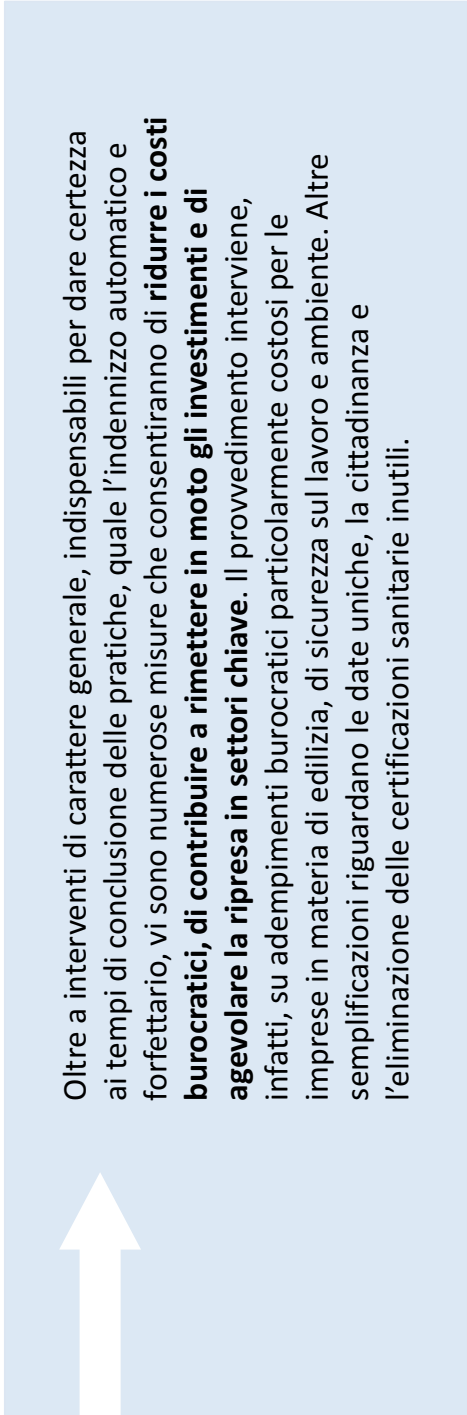
Il peso degli oneri burocratici in Italia e la necessità di dare effettiva attuazione ai principi europei della *smart regulation* per recuperare lo svantaggio competitivo dell'Italia mostrano, con grande evidenza, che non esistono ricette miracolistiche o norme taumaturgiche che consentano di tagliare d'incanto i costi della burocrazia.

Non ci sono alternative a un **duro e tenace lavoro per semplificare in modo sistematico e mirato le procedure**, individuare ed eliminare gli adempimenti eccessivi o sproporzionati in relazione alla tutela degli interessi pubblici, ridurre i tempi ed evitare la proliferazione delle nuove complicazioni.

È importante contrastare la logica delle norme annuncio che restano sulla carta e della miriade di provvedimenti attuativi inapplicati

Le semplificazioni del decreto “del Fare”

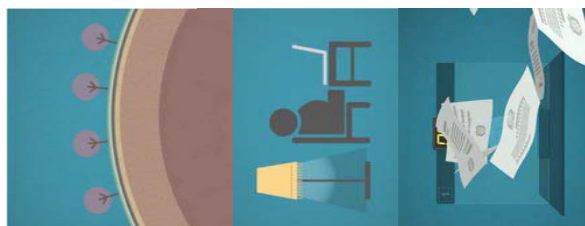
Come è noto il decreto legge n. 69 del 2013 (cosiddetto “decreto del Fare”), convertito con la legge 9 agosto 2013, n. 98, ha introdotto numerose misure di semplificazione. Si tratta di provvedimenti che sono anche frutto delle attività di misurazione degli oneri burocratici e di consultazione, delle imprese e delle loro associazioni condotte dal Dipartimento della funzione pubblica.



Oltre a interventi di carattere generale, indispensabili per dare certezza ai tempi di conclusione delle pratiche, quale l’indennizzo automatico e forfettario, vi sono numerose misure che consentiranno di **ridurre i costi burocratici, di contribuire a rimettere in moto gli investimenti e di agevolare la ripresa in settori chiave**. Il provvedimento interviene, infatti, su adempimenti burocratici particolarmente costosi per le imprese in materia di edilizia, di sicurezza sul lavoro e ambiente. Altre semplificazioni riguardano le date uniche, la cittadinanza e l’eliminazione delle certificazioni sanitarie inutili.

Le semplificazioni del decreto “del Fare”

- Indennizzo per il mancato rispetto dei tempi
- Date uniche per i nuovi obblighi
- Semplificazioni per l’ Edilizia
- Semplificazioni in materia di DURC
- Lavoro, meno carte più sicurezza
- Semplificazione del procedimento per l’ autorizzazione paesaggistica
- Semplificazioni in materia di Ambiente
- Semplificazioni fiscali



Il DDL Semplificazione

Ulteriori importanti interventi sono contenuti nel disegno di legge “Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo” (S. 958), che completa il quadro delle misure urgenti del decreto legge “del Fare”, attualmente all’esame del Senato.
Si ricordano, tra gli altri:

- 1** rilancio dell’attività di **riordino e codificazione** in materie fondamentali, quali istruzione, università, ricerca, ambiente, società fiduciarie, etc;
- 2** **Agenda per la semplificazione**, condivisa tra Stato, Regioni e autonomie.
- 3** Prosecuzione dell’impegno per la **riduzione dei certificati attraverso lo strumento delle convenzioni** tra Stato, Regioni e autonomie locali allo scopo di **promuovere l’interoperabilità** tra le pubbliche amministrazioni e lo scambio dei dati contenuti nelle diverse banche dati.
- 4** **Numerosi specifici interventi di semplificazione** che consentiranno di snellire le procedure amministrative e ed eliminare piccole e grandi complicazioni per i cittadini e le imprese (ad es. semplificazioni in materia ambientale, di edilizia, di fisco e successioni, PRA, tutor di impresa, cambio di residenza e tassa rifiuti).

Un provvedimento da arricchire nel corso dell’iter parlamentare

Dalle norme al risultato

Con il decreto “del Fare” sono stati completati gli interventi di semplificazione nei settori oggetto di misurazione (Edilizia e Sicurezza sul lavoro) con un risparmio stimato di circa 500 milioni di euro all’anno. Il complesso dei risparmi attesi dalla piena implementazione delle misure di semplificazione adottate nei settori oggetto di misurazione tocca il 30% dei costi.

Oggi, queste semplificazioni sono alla prova dell’implementazione: il risultato non è raggiunto fino a quando non è percepito dalle imprese e dai cittadini.



Audizione alla Commissione
bicamerale per la semplificazione

12

Gli esiti del programma di misurazione al 30 giugno 2013

Costi amministrativi e risparmi potenziali per le PMI connessi alla piena implementazione delle misure adottate

SETTORE	ONERI AMMINISTRATIVI <i>(in miliardi di euro)</i>	MISURE ADOTTATE	RISPARMI <i>(in miliardi di euro)</i>
Lavoro e previdenza	9,94	Piano di riduzione Legge n. 133/2008	4,78
Prevenzione incendi	1,41	Regolamento di semplificazione per le PMI	0,65
Paesaggio e beni culturali	0,62	Piano di riduzione Regolamento interventi di lieve entità	0,17
Ambiente	3,41	Regolamento di semplificazione per le PMI Decreto "Semplifica Italia"	0,97
Fisco	2,76	Provvedimento dell'Agencia delle Entrate (circolare n. 1/E del 25 gennaio 2011)	0,46
Privacy	2,59	Decreto legge "Sviluppo" n. 70/2011 Decreto legge "Semplifica Italia"	0,92
Appalti	1,21	Decreto legge "Sviluppo" n. 70/2011 Decreto "Semplifica Italia"	0,30
Sicurezza sul lavoro	4,60	Decreto legge "del Fare" n. 69 del 2013	-
Edilizia	4,44	Decreto legge n. 83/2012 Decreto legge "del Fare" n. 69 del 2013	0,74
Totale	30,98		8,99 (27,4% dei costi)

Audizione alla Commissione
bicamerale per la semplificazione

13

Stato di attuazione delle principali misure di semplificazione adottate a seguito della misurazione

SETTORE	MISURE ADOTTATE	STATO DI ATTUAZIONE
Lavoro e previdenza	Piano di riduzione Legge n. 133/2008	
Prevenzione incendi	Regolamento di semplificazione per le PMI (2011)	
Paesaggio e beni culturali	Regolamento interventi di lieve entità (2010)	
Ambiente	Regolamento di semplificazione per le PMI* (2011) Decreto "Semplifica Italia" (2012) Regolamento AUA (2013)	
Fisco	Provvedimento dell' Agenzia delle Entrate (circolare n. 1/E del 25 gennaio 2011)	
Privacy	Decreto legge "Sviluppo" (2011) Decreto legge "Semplifica Italia" (2012)	
Appalti	Decreto legge "Sviluppo" (2011) Decreto "Semplifica Italia" (2012) Delibera AVCP (2012)	
Sicurezza sul lavoro	Decreto legge n. 69 del 2013	
Edilizia	Decreto legge n. 83/2012 (convertito, con modificazioni, in legge n. 134/2012) Decreto legge n. 69 del 2013	

LEGENDA

- A regime
- In fase di prima attuazione
- Non operativo

Audizione alla Commissione
bicamerale per la semplificazione

14

Stato di attuazione delle semplificazioni introdotte dal decreto “del Fare”

Semplificazioni		Stato di attuazione
Indennizzo da ritardo (art. 28)	operativo	
Date uniche (art. 29)	<i>DPCM in corso di adozione</i>	
Semplificazioni in edilizia (art. 30)	operativo (salvo che per l'adozione di deliberazioni comunali entro il 30 giugno 2014 per l'individuazione delle aree interne alle zone omogenee A e a quelle equipollenti nelle quali non è applicabile la SCIA per interventi di modifica della sagoma)	
Semplificazioni in agricoltura (art. 30 bis)	operativo	
Semplificazioni in materia di DURC (art. 31)	operativo	
Procedura di acquisto della cittadinanza (art. 33)	operativo	
Semplificazioni in materia ambientale (art. 41)	operativo (salvo che per l'adozione di un decreto, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, del Ministro dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico e con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali che disciplina produzione, commercializzazione e uso del pastazzo)	
Soppressione certificazioni sanitarie (art. 42)	operativo	

Audizione alla Commissione
bicamerale per la semplificazione

15

Stato di attuazione delle semplificazioni introdotte dal decreto “del Fare”

Semplificazioni

Stato di attuazione

Lavoro e sicurezza sul lavoro

semplificazioni in materia di DUVRI e verifiche periodiche delle attrezzature di lavoro (art. 32, c. 1, lett. *a e f*);

operativo

formazione e aggiornamento dei lavoratori (art. 32, c. 1, lett. *c e d*);

da attuare

mediante l'individuazione delle modalità di riconoscimento dei crediti formativi e dei modelli per documentare l'avvenuta formazione
(da parte della Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, sentita la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro)

notifiche preliminari per l'avvio di nuove attività (art. 32, c. 1 lett. *e*);

decreto interministeriale da adottare

entro 90 giorni

dalla data di entrata in vigore della disposizione

(decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome)

modelli semplificati per la redazione di POS (piano operativo sicurezza), PSC (piano sicurezza e coordinamento) e PSS (piano di sicurezza sostitutivo) (art. 32, c. 1 lett. *h e c. 4*);

decreti da adottare

(decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e con il Ministro della salute, sentita la Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome)

Audizione alla Commissione
bicamerale per la semplificazione

16

Stato di attuazione delle semplificazioni introdotte dal decreto “del Fare”

Semplificazioni

Stato di attuazione

Lavoro e sicurezza sul lavoro

denuncia telematica infortuni (art. 32,
c. 6);

operativo a decorrere dal 1° gennaio 2014,
*da attuare con l'avvio del SINP - Sistema informativo nazionale per la
prevenzione nei luoghi di lavoro*

trasmissione telematica del certificato
medico (art. 34);

decreto interministeriale da adottare

entro 6 mesi

dalla data di entrata in vigore del decreto

(decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero della
salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze)

due decreti interministeriali da adottare

(due decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro della
salute, da adottare:

- uno, previo parere delle Commissioni parlamentari e sentite la Commissione
consultiva per la salute e sicurezza sul lavoro e la Conferenza permanente per
i rapporti tra Stato, Regioni e province autonome,
- l'altro, di concerto con il Ministro delle politiche agricole, alimentari e
forestali, sentite le Commissioni parlamentari competenti per materia e la
Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e province
autonome)

semplificazioni relative alle prestazioni
lavorative di breve durata (art. 35)

Attenzione: il risultato non è raggiunto se non è percepito

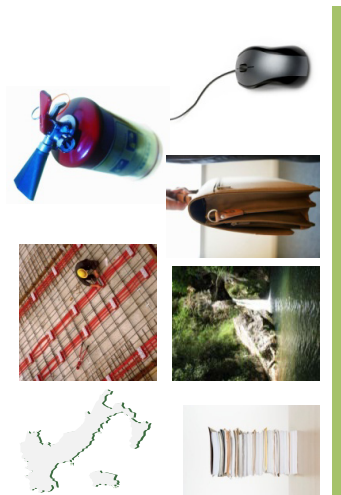
In Italia, come nelle esperienze di altri paesi, si registra una **difficoltà nella percezione delle semplificazioni e dei connessi risparmi** da parte delle imprese, segnalata dalle stesse associazioni imprenditoriali.



Tra le ragioni della limitata percezione delle misure di semplificazione adottate vi sono:

- l' **insufficiente attenzione all'implementazione;**
- la **scarsa comunicazione** della semplificazione e la difficoltà a diffondere semplificazioni molto tecniche (es. Prevenzione incendi, Privacy, Edilizia);
- l' **effetto “filtro”** degli intermediari.

Attenzione: il risultato non è raggiunto se non è percepito



Semplificare vuol dire cambiare cultura e comportamenti quotidiani delle amministrazioni, delle imprese e degli stessi intermediari e vincere le resistenze che si annidano nelle amministrazioni.

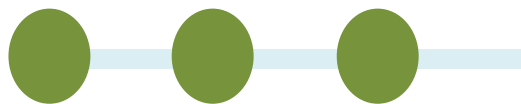


... ed effettuare monitoraggio stringente sui risultati

I nuovi strumenti: l'Agenda per la semplificazione

Occorre un vero e proprio salto di qualità che metta al primo posto l'attuazione delle politiche di semplificazione. Il successo di una politica non si misura sulla base del numero delle norme introdotte o eliminate, ma sull'effettiva percezione degli oneri eliminati da parte di cittadini e imprese.

Per questo stiamo lavorando ad una Agenda della semplificazione condivisa con le Regioni e le Autonomie locali, da costruire sulla base della consultazione telematica e del coinvolgimento degli *stakeholders*. L'Agenda deve individuare con grande chiarezza gli **obiettivi prioritari da realizzare, le responsabilità, le scadenze e le modalità di verifica del raggiungimento dei risultati previsti**, da mettere a disposizione delle Commissioni Parlamentari e da rendere pubblici su Internet.



Lo schema dell'Agenda

PASSARE DALLE NORME AL RISULTATO: LE AZIONI PRIORITARIE DA REALIZZARE

Esempio di scheda per i singoli interventi e rimando a uno schema sinottico con riepilogo degli interventi, scadenze e indicatori

Intervento 1 – [Es. Adozione Modelli]

- **Punto di partenza:** [previsioni normative, grado di attuazione, eventuali criticità, ecc.]
- **Obiettivi e risultati attesi:**
- **Descrizione dell'intervento:**
- **Fasi e scadenze:**
- **Responsabilità:**
- **Modalità di partecipazione degli stakeholders:**
- **Modalità di verifica dei risultati:**
 - Indicatori:
 - Target:
 - Raccolta delle informazioni: (eventuali indagini, raccolta di dati amministrativi, ecc.)

Il nuovo programma di misurazione 2013/2015

Audizione alla Commissione
bicamerale per la semplificazione

21

Tenendo conto della nuova comunicazione della Commissione europea sulla riduzione degli oneri sulle PMI e dei risultati della consultazione pubblica sugli adempimenti più onerosi per le imprese, in Italia verrà adottato un nuovo programma.

NOVITÀ

- 1** Non solo gli oneri amministrativi ma tutti gli oneri di regolazione
- 2** Non solo oneri sulle imprese, ma anche sui cittadini
- 3** Attenzione anche alla riduzione dei tempi per i cittadini e le imprese
- 4** Il programma sarà adottato previa intesa in Conferenza Unificata



Il nuovo programma di misurazione 2013/2015

**Le novità del metodo:
il Focus PMI con le interviste presso le imprese**

NOVITÀ

Accanto alle iniziative di misurazione “tradizionale” si intende sperimentare un approccio basato sull’analisi a 360 gradi del rapporto con l’amministrazione dal punto di vista della singola impresa attraverso interviste presso la sede delle imprese (focus PMI) finalizzate a realizzare un’analisi dei principali nodi di complicazione burocratica. In particolare saranno oggetto di una analisi in profondità le start-up e cioè le imprese nate recentemente, notoriamente caratterizzate da un carico burocratico particolarmente pesante.

Questa attività che proseguirà con l’assistenza tecnica dell’ISTAT e il coinvolgimento delle associazioni dei cittadini e delle imprese, costituisce la base conoscitiva essenziale per individuare gli strumenti più efficaci per intervenire.

La consultazione sulle 100 procedure più complicate da semplificare

L'ascolto e il coinvolgimento delle imprese, dei cittadini e delle loro associazioni rappresentano un fattore essenziale di una politica di semplificazione. Per proseguire l'opera di semplificazione abbiamo lanciato una consultazione telematica sulle **100 procedure più complicate da semplificare**. Attraverso questa consultazione realizzata in collaborazione con l'ANCI, la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e l'UPI, vengono raccolte le indicazioni sulle procedure più complicate e le proposte di intervento che nascono dai problemi vissuti nell'esperienza quotidiana dai cittadini e dalle imprese.



I risultati della consultazione

I risultati della consultazione saranno messi a disposizione della Commissione bicamerale per la semplificazione. In particolare, saranno pubblicati una graduatoria delle complicazioni più segnalate, sull'esempio della *top ten* realizzata a livello europeo, e un rapporto di sintesi sui risultati.

Gli esiti della consultazione saranno utilizzati inoltre per la predisposizione dell'Agenda e del nuovo programma di misurazione.

