

rivoluzione@governo.it

## **Le proposte dei cittadini**

**04.06.2014**

## SINTESI DEI RISULTATI

Sono giunte, alla data del 30 maggio 2014, 39.343 e-mail all'account [rivoluzione@governo.it](mailto:rivoluzione@governo.it) che discutono i 44 punti della riforma della pubblica amministrazione sui quali è stata lanciata una consultazione pubblica, lo scorso 30 aprile, con una lettera aperta ai dipendenti pubblici e ai cittadini.

Un successo numerico che segnala l'interesse per il modo innovativo di partecipazione alla decisione politica e che ha posto il tema di come analizzare una mole imponente di documenti.

Grazie alla collaborazione del Dipartimento di metodi e modelli per l'economia, il territorio e la finanza di Sapienza Università di Roma sono stati utilizzati gli strumenti di *text mining* che, attraverso l'uso di tecniche e algoritmi della statistica, ha consentito di classificare i messaggi ricevuti secondo il grado di pertinenza con i 44 punti della riforma.

La provenienza geografica delle mail evidenzia una risposta più forte dal Nord, con il 50,7% dei messaggi, seguito dal Centro con 27% e dal Sud e le Isole con il 22,3%; il genere dei mittenti si ripartisce tra il 63,5% di uomini e il 36,5% di donne, percentuale quest'ultima che sale quando si parla di persone, agevolazione del part-time e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

Prima di passare all'analisi dei contenuti più significativi relativi ai 44 punti si segnala che sono pervenuti al medesimo account di posta diverse "petizioni", in molti casi non legate ai punti della proposta; quelle numericamente più consistenti sono state :

- 9.765 email "Renzi rinnova il mio contratto"
- 3.326 email "Sblocco contratti"
- 1.038 email "Software libero e gratuito nella PA"
- 1.489 email "Segretari comunali"

Al netto delle mail suscitate da petizioni organizzate, se si prendono in considerazione i tre grandi temi suggeriti dalla lettera aperta prevale di gran lunga l'attenzione per le persone e il rinnovamento generazionale della Pa, seguito dall'esigenza di combattere gli sprechi, per chiudere con le riflessioni sugli Open Data, la trasparenza e la Pa digitale.

Se prendiamo i singoli **punti**, quelli **più menzionati** sono in ordine:

- 1) eliminazione dell'obbligo di iscrizione alle camere di commercio
- 2) abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio, sono oltre 10.000 posti in più per giovani nella PA., a costo zero

- 3) modifica dell'istituto della mobilità volontaria e obbligatoria
- 4) valutazione dei risultati fatta seriamente e retribuzione di risultato erogata anche in funzione dell'andamento dell'economia
- 5) riduzione del 50% del monte ore dei permessi sindacali nel pubblico impiego
- 6) possibilità di licenziamento per il dirigente che rimane privo di incarico, oltre un termine
- 7) introduzione del ruolo unico della dirigenza
- 8) agevolazione del part-time
- 9) riorganizzazione della presenza dello stato sul territorio
- 10) conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, asili nido nelle amministrazioni

L'analisi testuale evidenzia inoltre un *sentiment* [attitudine dei partecipanti alla consultazione sugli argomenti proposti] positivo verso i temi enunciati dalla lettera, in un rapporto quasi di 4 a 1 dei termini che definiscono positività e accordo rispetto a quelli che manifestano disaccordo e opposizione. Tali valutazioni positive presentano una concentrazione tra gli uomini residenti al Centro e al Nord, soprattutto sui temi degli "Open data come strumento di trasparenza, semplificazione e digitalizzazione dei servizi" e tra le donne residenti nel Sud ed Isole, con riferimento particolare al tema del "Il cambiamento comincia dalle persone".

Tra i **punti che registrano i valori più elevati di *sentiment* positivo** troviamo in ordine:

- 1) una sola scuola nazionale dell'amministrazione
- 2) agevolazione del part-time
- 3) introduzione del ruolo unico della dirigenza
- 4) abolizione delle fasce per la dirigenza, carriera basata su incarichi a termine
- 5) accorpamento di Aci, Pra e Motorizzazione civile
- 6) razionalizzazione delle autorità portuali
- 7) eliminazione dell'obbligo di iscrizione alle camere di commercio
- 8) valutazione dei risultati fatta seriamente e retribuzione di risultato erogata anche in funzione dell'andamento dell'economia
- 9) riorganizzazione della presenza dello stato sul territorio
- 10) modifica dell'istituto della mobilità volontaria e obbligatoria
- 11) concreta attuazione del sistema della fatturazione elettronica per tutte le amministrazioni
- 12) introduzione del PIN del cittadino
- 13) conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, asili nido nelle amministrazioni
- 14) leggi auto-applicative; decreti attuativi da emanare entro tempi certi, solo se strettamente necessari
- 15) riorganizzazione strategica della ricerca pubblica, aggregando gli oltre 20 enti che svolgono funzioni simili per dare vita a centri di eccellenza.

## **ANALISI DEI CONTENUTI RELATIVI AI SINGOLI PUNTI DELLA RIFORMA**

### **Il cambiamento comincia dalle persone**

#### **1) abrogazione dell'istituto del trattenimento in servizio, sono oltre 10.000 posti in più per giovani nella PA, a costo zero**

Sul primo punto della consultazione si registrano opinioni in generale molto favorevoli soprattutto nella prospettiva di favorire il rinnovamento generazionale e l'ingresso di nuove professionalità. In alcuni casi è proposto il divieto di svolgere incarichi per le PA da parte di chi è "collocato a riposo".

Occorre segnalare che talune e-mail hanno evidenziato l'opportunità di mantenere la vigenza del trattenimento in servizio in alcune realtà (piccoli comuni e sanità) per non compromettere la continuità del servizio al cittadino.

Accanto all'abolizione del trattenimento, viene richiesto che le PA pianifichino un periodo di affiancamento delle nuove risorse immesse in servizio da parte dei colleghi prossimi alla pensione, per un trasferimento delle competenze e la garanzia dell'ottimale continuità dei servizi.

#### **2) modifica dell'istituto della mobilità volontaria e obbligatoria**

Si tratta di uno degli argomenti maggiormente affrontati dai cittadini che hanno partecipato alla consultazione. Nello specifico, al fine di migliorare l'applicazione dell'istituto, viene segnalata l'esigenza di: eliminare il nulla osta dell'amministrazione di appartenenza; adottare la tabella di equiparazione tra amministrazioni; ridurre la discrezionalità delle amministrazioni nella concessione del nulla osta; tenere conto delle esigenze di chi ha bambini, anziani e disabili a carico.

Diversi contributi suggeriscono di utilizzare l'istituto della mobilità quale alternativa "definitiva" alle situazioni di reiterati e pluriennali distacchi e comandi presso altre amministrazioni.

Per dare impulso all'istituto della mobilità viene proposto di collegarla allo sviluppo professionale e di carriera. Necessario presupposto sarebbe la revisione dei CCNL, affinché prevedano una maggiore omogeneità nei profili professionali e nelle relative retribuzioni.

Viene inoltre proposto un sistema informativo centralizzato che gestisca le domande di mobilità di tutti i dipendenti pubblici.

### **3) introduzione dell'esonero dal servizio**

Un generale riscontro positivo caratterizza i contributi relativi a questo istituto anche se non mancano perplessità sulla sua reintroduzione (già previsto dal DL 112/2008) dato lo scarso seguito registrato in passato. In questo ambito, molte e-mail pervenute suggeriscono di prevedere priorità nella concessione dell'esonero per particolari fattispecie, tra le quali in particolare le lavoratrici donne e i lavoratori che abbiano avuto importanti problemi di salute.

Per il personale collocato in esonero volontariamente vi sono diverse indicazioni tese a prevedere una certa penalizzazione pensionistica.

Occorre evidenziare che alcune e-mail hanno segnalato l'importanza di evitare il ripetersi di forme distorte di applicazione dell'istituto che provochino, come in passato, ipotesi di gravi pregiudizi derivanti dall'introduzione di riforme previdenziali che non tengano conto della specifica condizione dei lavoratori esonerati.

### **4) agevolazione del part-time**

Emerge un deciso consenso all'agevolazione del part-time per favorire il rinnovamento generazionale e la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro soprattutto per consentire la prestazione di cure (per assistenza a disabili ma non solo). Vi è una richiesta in questo senso soprattutto dalle lavoratrici, sia del settore pubblico che del privato, da abbinare ad un maggior impulso all'istituto del telelavoro.

Nell'ambito del diffuso convincimento circa l'estensione nel ricorso al part-time, si segnala l'importanza di garantire il giusto equilibrio tra i diritti dei lavoratori che chiedono il part-time e le esigenze di funzionalità delle amministrazioni di appartenenza.

### **5) applicazione rigorosa delle norme sui limiti ai compensi che un singolo può percepire dalla pubblica amministrazione, compreso il cumulo con il reddito da pensione**

Sul punto si segnala una generale sensibilità al principio di contenimento dei compensi; con particolare riguardo alle ipotesi di cumulo tra redditi da lavoro e redditi da pensione, alcune e-mail propongono il divieto assoluto di percepire redditi da lavoro per i pensionati. Alcuni propongono tetti retributivi da articolare in base alla dimensione dell'ente di appartenenza. In taluni casi, si propone inoltre di vietare di attribuire incarichi e consulenze (anche ad esterni alla PA) a chi ha più 65 anni di età.

## **6) possibilità di affidare mansioni assimilabili quale alternativa opzionale per il lavoratore in esubero**

In generale vi sono orientamenti ambivalenti sia positivi sia critici: la misura si ritiene utilizzabile per sanare molte situazioni (enti in sotto-organico, biblioteche e musei da tenere aperti anche in estate, etc.). Pur emergendo un tendenziale favore nelle ipotesi che l'affido di mansioni diverse sia utile ad evitare l'esubero, si esprime il timore che la misura possa creare un demansionamento non regolato da criteri oggettivi.

## **7) semplificazione e maggiore flessibilità delle regole sul turnover fermo restando il vincolo sulle risorse per tutte le amministrazioni**

Generale appare il consenso sulla semplificazione delle norme che regolano i meccanismi di computo delle spese per il reclutamento del personale. In particolare si evidenzia una critica generalizzata sul blocco del turnover: le amministrazioni dovrebbero avere solo un vincolo di bilancio e non essere legate alle cessazioni dell'anno precedente. Viene talvolta segnalato che il blocco del turnover non consente l'adeguata trasmissione di esperienza da parte delle risorse anziane ai neo immessi in ruolo.

Numerose proposte sono dirette a introdurre parametri differenziati per il turnover in relazione al rapporto tra dimensione dell'ente e popolazione. Infine si deve rimarcare che moltissimi contributi pervenuti sul punto insistono che allo sblocco del turnover consegua un reclutamento basato su concorsi sempre più trasparenti.

## **8) riduzione del 50% del monte ore dei permessi sindacali nel pubblico impiego**

Prevalenti sono le posizioni favorevoli alla misura proposta, nonché a riduzioni di entità anche maggiore (75-100%), sebbene non manchino alcune posizioni che richiedono un taglio più contenuto.

Alcuni contributi più tecnici segnalano l'opportunità di prevedere criteri di differenziazione per comparti.

Unitamente al diffuso consenso sulla riduzione dei permessi, è stata richiesta anche l'abolizione del distacco sindacale, soprattutto in relazione alle opportunità offerte dalle nuove tecnologie (videoconferenza).

## **9) introduzione del ruolo unico della dirigenza**

I contributi pervenuti sul punto risultano prevalentemente favorevoli all'introduzione di un ruolo unico della dirigenza statale. Molti sono i riscontri favorevoli ai concorsi unici per dirigente.

Nell'ambito di posizioni differenziate sulla maggiore o minore gradualità nell'introduzione dell'istituto, si registrano contributi che segnalano la necessaria attenzione a garantire sezioni diverse del ruolo per talune specifiche professionalità.

#### **10) abolizione delle fasce per la dirigenza, carriera basata su incarichi a termine**

Nell'ambito di un generale favore al superamento del sistema attuale, emergono opinioni articolate circa le modalità di riforma nel cui ambito assumono un significativo carattere tecnico le proposte pervenute da dirigenti interni all'amministrazione. In questo contesto, accanto alla tendenziale preferenza per l'eliminazione delle fasce, si registrano contributi tesi a suggerire una mera rimodulazione dei meccanismi esistenti, anche attraverso un sistema di attribuzione degli incarichi di prima fascia più trasparente.

Anche in relazione alla durata degli incarichi, si registrano apprezzamenti per la natura temporanea degli stessi, pur segnalandosi dissensi soprattutto a causa di eventuali difficoltà di mobilità della dirigenza tra settore pubblico e settore privato.

Particolare attenzione è stata posta ai requisiti di esperienze che i dirigenti devono possedere: in più di un caso è stato proposto che gli incarichi dirigenziali, sempre a termine, vengano conferiti a funzionari delle amministrazioni che si sono distinti, dimostrando capacità e competenze manageriali.

Alcune richieste sono anche volte all'abolizione degli incarichi dirigenziali attribuiti direttamente, senza concorso (art. 19 c. 6 d.lgs 165/2001).

#### **11) possibilità di licenziamento per il dirigente che rimane privo di incarico, oltre un termine**

Si tratta di un punto che ha suscitato diverse preoccupazioni.

Molte proposte suggeriscono, prima di procedere al licenziamento, di prevedere il declassamento a funzionario dei dirigenti non capaci.

Spesso è stata evidenziata la problematica dell'indipendenza del dirigente: la possibilità di un licenziamento non farebbe altro che rendere il suo operato legato all'approvazione della parte politica alterando il principio di distinzione tra politica ed amministrazione. Altri commenti affermano invece che, proprio per effetto dello spoil system si "stratificano" dirigenti a ogni passaggio di governo: persone che perdono l'incarico dopo l'avvento di un nuovo organismo di indirizzo politico ma rimangono, con il ruolo dirigente, a percepire importanti stipendi pur non dirigendo più uffici.

## **12) valutazione dei risultati fatta seriamente e retribuzione di risultato erogata anche in funzione dell'andamento dell'economia**

In genere il problema della valutazione è percepito come un'opportunità mancata. Si richiede, in via prevalente, l'affidamento della valutazione a soggetti esterni (es. società private di auditing), con criteri certi e certificati da enti terzi ed esclusione di ogni intervento da parte del contratto collettivo. Molti contributi invitano a coinvolgere i cittadini destinatari dei servizi, nella valutazione sia del personale che dei dirigenti, per i quali si propone anche la valutazione da parte dei propri collaboratori.

Si evidenzia come presupposto della valutazione siano la fissazione di obiettivi veri e misurabili e l'autonomia nella gestione delle risorse per raggiungerli.

Alcuni contributi suggeriscono una migliore "pesatura" degli uffici, mentre altri propongono di eliminare differenze retributive tra dirigenti.

Si riscontrano diffuse perplessità sull'ancoraggio della retribuzione di risultato all'andamento dell'economia per la mancanza di un nesso diretto fra l'azione amministrativa o del singolo dirigente e l'andamento dell'economia.

Infine, si evidenzia l'opportunità di effettuare una mappatura delle competenze per avviare un serio percorso di valutazione, valorizzazione e selezione dei dirigenti, anche prevedendo di "sanzionare" le amministrazioni che omettano il rispetto delle procedure di valutazione.

## **13) abolizione della figura del segretario comunale**

Le reazioni pervenute sono di segno prevalentemente contrario, anche considerato che larga parte degli interventi sul punto sono derivati da una importante mobilitazione degli enti interessati. Nel segnalare il ruolo centrale di garanzia e direzione del segretario comunale, specialmente nei comuni di piccole dimensioni, molte proposte auspicano una riforma di tale figura, piuttosto che la sua abolizione, anche alla luce delle recenti competenze in materia di anticorruzione.

Tra le proposte più articolate si segnala quella tesa a mantenere la figura negli enti di piccole dimensioni, in particolare sotto i 25 mila abitanti. Giungono inoltre proposte dirette a svincolare la figura del Segretario comunale dalla nomina da parte del sindaco.

I pareri favorevoli alla soppressione sono stati incentrati soprattutto sulla sovrapposizione delle figure del Segretario e del City manager. Alcune proposte mirano a "privatizzare" la figura (nomina di un professionista esterno) oppure crearne una nuova in sostituzione: l'ispettore contabile del comune, anche con funzioni di controllo e prevenzione.

#### **14) rendere più rigoroso il sistema di incompatibilità dei magistrati amministrativi**

Tra le non moltissime e-mail pervenute sul punto, emerge una tendenza favorevole a rendere più rigoroso il sistema di incompatibilità dei magistrati non solo amministrativi.

Molti, tra i messaggi pervenuti, risultano a favore del divieto assoluto di svolgere incarichi alternativi ivi compresi docenze e corsi di preparazione ai concorsi.

#### **15) conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, asili nido nelle amministrazioni**

Vi è un forte consenso a una maggiore flessibilità nell'orario di lavoro e a una maggiore diffusione del telelavoro, degli asili nido nelle PA e di tutti gli strumenti di conciliazione.

Tra le varie proposte, si segnala quella diretta a istituire una certificazione "baby friendly", per le PA che adottino politiche per favorire la conciliazione della maternità con il reinserimento nel mondo del lavoro dopo il previsto congedo (telelavoro, flessibilità oraria, asili nido e nursery, ecc): le dipendenti delle PA dovrebbero poter attrezzare, eventualmente anche a proprie spese, degli spazi per i bambini molto piccoli dove possano accudirli e continuare a lavorare.

Anche la creazione di centri polifunzionali nei quali sia possibile ottimizzare la fruizione dei servizi pubblici (definiti, secondo una specifica proposta, "Megastore delle PA") viene considerata utile alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.

### **Tagli agli sprechi e riorganizzazione dell'Amministrazione**

#### **16) riorganizzazione strategica della ricerca pubblica, aggregando gli oltre 20 enti che svolgono funzioni simili, per dare vita a centri di eccellenza**

Si evidenzia un ampio consenso nei confronti della razionalizzazione degli enti di ricerca (in base alla loro missione), purché finalizzata alla valorizzazione e non al ridimensionamento del settore, spesso accompagnato da richiami alla necessità che sia garantito contemporaneamente un adeguato finanziamento, anche al fine di evitare la continua fuoriuscita di "cervelli" all'estero, insieme alla revisione dello status giuridico ed economico dei ricercatori (taluni auspicano una omogeneizzazione tra ricercatori universitari e degli enti di ricerca).

A fronte di taluni cenni di insoddisfazione verso la vigilanza svolta dal MIUR, è stato proposto che il sistema della ricerca faccia capo ad un'autorità centrale governativa che non si limiti al mero controllo amministrativo ma garantisca gli indirizzi della ricerca del Paese, dia forza al sistema-ricerca in sede comunitaria (finanziamenti).

Tra i contributi più articolati, si segnalano le seguenti proposte: la creazione di un unico Polo di ricerca presso il CNR; l'accorpamento degli enti competenti in materia di biologia marina (ICRAM, parte del CNR, Stazione A. Dhorn); l'accorpamento INDAM e Ist. Studi germanici nel CNR; l'accorpamento INRIM con il settore ISPRA-meteorologia; la creazione di un centro di eccellenza nel settore della nutrizione in analogia con quanto avviene a livello europeo e internazionale; l'eliminazione delle disparità retributive a favore del personale dell'ASI.

Si richiede che nell'aggregazione degli enti in centri di eccellenza venga data la possibilità al personale, e in particolare ai ricercatori, di scegliere la propria collocazione nelle nuove strutture in base al loro curriculum pregresso e tematiche di ricerca di interesse, favorendo al massimo la mobilità' e il libero inserimento all'interno dei futuri centri di eccellenza.

### **17) gestione associata dei servizi di supporto per le amministrazioni centrali e locali (ufficio per il personale, per la contabilità, per gli acquisti, ecc.)**

Questa misura (da intendersi come centralizzazione della gestione secondo il modello degli *shared services centers* delle società multinazionali) ha trovato ampio consenso in ragione della possibilità di realizzare economie di scala. Numerose istanze auspicano la creazione di un sistema centralizzato di reclutamento del personale, che riduca la discrezionalità delle singole amministrazioni; tale sistema favorirebbe altresì la mobilità e l'effettiva applicazione del principio di rotazione degli incarichi.

La gestione associata in qualche caso è considerata auspicabile per il personale (ma limitatamente alla gestione del servizio paghe e rilevazioni) e la contabilità (limitatamente alle attività di rilevazione), ma non per le forniture di beni e servizi.

Numerosi e articolati risultano i pareri favorevoli alla centralizzazione degli acquisti per tutte le amministrazioni centrali e locali, comprese ASL, ospedali, scuole.

Taluni contributi esprimono perplessità circa i rischi in termini di deresponsabilizzazione e burocratizzazione. In alcune proposte, inoltre, la centrale unica di acquisti viene disegnata come soggetto che non procede alla scelta del fornitore, bensì delle condizioni di vendita, innescando così una competizione virtuosa tra le imprese e rimettendo ai singoli enti le valutazioni.

Altri contributi invitano ad accelerare le unioni dei Comuni per mettere insieme i servizi e rendere obbligatorie le gestioni associate: i comuni più piccoli potrebbero così mantenere la propria autonomia con uffici convenzionati che permetterebbero un migliore uso delle risorse disponibili consentendo di supplire alle carenze di organico di cui soffrono.

Nel suggerire di non creare strutture di dimensioni eccessivamente grandi, che potrebbero tradursi in enormi "carrozzoni" il cui funzionamento avrebbe dei costi

anche maggiori di quelli che si intende tagliare, diversi messaggi invitano ad evitare il rischio che i tempi per acquisto ed erogazione dei servizi diventino troppo lunghi.

### **18) riorganizzazione del sistema delle autorità indipendenti**

Da parte di chi si è espresso sul punto è condivisa la necessità di razionalizzazione. Le principali proposte riguardano: l'allineamento degli emolumenti a quelli del comparto Ministeri; la creazione di un'unica governance sotto la Presidenza del Consiglio dei ministri; una riorganizzazione effettuata sulla base di un monitoraggio svolto da ispettori esterni ad hoc; la semplificazione dei processi decisionali; la soppressione o riduzione delle sanzioni e contributi che vanno a finanziare le autorità.

Proposte più radicali suggeriscono una drastica riduzione del numero delle autorità indipendenti (tra queste, una mira alla creazione di sole 4 grandi autorità, rispettivamente dedicate: alla vigilanza del mercato bancario, assicurativo e finanziario; alla qualità dei servizi; alla garanzia della concorrenza; alla tutela dei diritti fondamentali).

### **19) soppressione della Commissione di vigilanza sui fondi pensione e attribuzione delle funzioni alla Banca d'Italia**

Sull'argomento ci sono stati pochi riscontri i quali, ad ogni modo, sono stati favorevoli all'accorpamento alla Banca d'Italia o, come previsto nel DL95/2012, all'accorpamento di COVIP con ISVAP (ora IVASS) per creare un'unica autorità di vigilanza sotto il controllo della Banca d'Italia.

Contributi di segno contrario sottolineano, invece, la necessità di evitare la soppressione delle funzioni della COVIP, in quanto ritenute necessarie all'effettiva tutela dei risparmiatori. E' stato segnalato il rischio di potenziale conflitto di interessi in cui si troverebbe la Banca d'Italia nell'ipotesi di vedersi attribuite le funzioni della COVIP.

### **20) centrale unica per gli acquisti per tutte le forze di polizia**

Non sono stati numerosi i contributi pervenuti sull'argomento. Tra le e-mail giunte, si segnala la proposta che la gestione di appalti e forniture sia gestita da una Direzione tecnica interforze nell'ambito del Ministero dell'Interno, in stretto contatto con la Agenzia dei Beni Confiscati e del Demanio per sopperire a tutte le esigenze logistiche ed operative delle Forze di Polizia.

Alcuni propongono di estendere la centrale unica acquisti per tutte le forze di polizia a livello regionale anche alle polizie municipali.

In aggiunta, è stato suggerito anche di allestire sale operative comuni, con la presenza per ciascun turno di servizio di un rappresentante delle varie Forze dell'Ordine, del Servizio Sanitario (118) e dei Vigili del Fuoco, nel rispetto della normativa europea sul Numero Unico di Emergenza, che risulta ancora violata dal nostro Paese.

### **21) abolizione del concerto e dei pareri tra ministeri, un solo rappresentante dello Stato nelle conferenze di servizi, con tempi certi**

Si rileva un ampio consenso su una proposta che riduce i tempi dell'adozione dei provvedimenti, attraverso l'abolizione dei concerti e dei pareri, e sulla revisione della disciplina della conferenza dei servizi.

Diversi contributi evidenziano che la scelta di individuare un solo rappresentante dello Stato nelle conferenze dei servizi potrebbe complicare la procedura, aggiungendo un passaggio in più e allungando i tempi: l'unico rappresentante, infatti, dovrebbe comunque sentire le amministrazioni competenti.

Alcune segnalazioni evidenziano la necessità di contemperare la celerità con la tutela degli interessi sensibili.

### **22) leggi auto-applicative; decreti attuativi, da emanare entro tempi certi, solo se strettamente necessari**

Pressoché unanime appare il consenso sulla necessità di leggi auto-applicative e di decreti attuativi da emanare in tempi certi. Molti pongono l'accento anche sulla necessità di leggi scritte in modo più chiaro, con un linguaggio semplice, senza rinvii di difficile lettura.

Diversi hanno evidenziato anche la necessità di ridurre il numero delle leggi. Altri insistono sull'esigenza di obbligare la legge ad abrogare quelle precedenti e non soltanto a modificarle.

### **23) controllo della Ragioneria generale dello Stato solo sui profili di spesa**

Sono emerse alcune perplessità sulle possibili implicazioni derivanti dalla sottrazione al sistema delle ragionerie degli altri tipi di controllo diversi dai meri profili di spesa; altri contributi, invece, sottolineano che il controllo della RGS oltre i profili di spesa comporterebbe una violazione del principio di autonomia e responsabilità di spesa del dirigente.

Su questo argomento si deve segnalare l'invio di diverse "mail petizione" da parte di Direttori di Ragionerie territoriali e dei loro staff. Taluni contributi rilevano che già allo stato attuale l'attività di controllo si limiterebbe esclusivamente agli "atti aventi

riflessi finanziari, sul bilancio dello Stato emanati dalle altre amministrazioni pubbliche e dagli organismi pubblici”.

#### **24) divieto di sospendere il procedimento amministrativo e di chiedere pareri facoltativi salvo casi gravi, sanzioni per i funzionari che lo violano**

Sull'argomento sono pervenuti pochi riscontri largamente favorevoli. Diversi intervenuti sottolineano che il divieto di sospensione eviterebbe la richiesta "pretestuosa" di pareri, che allunga i tempi di conclusione delle procedure: Altri evidenziano che la sospensione del procedimento amministrativo in molti casi è necessaria a causa dell'ambiguità della normativa e quindi è funzionale al buon esito del procedimento, riducendo il rischio di contenzioso. Si potrebbe, a giudizio di alcuni, evitare la sospensione del procedimento amministrativo e la richiesta di pareri facoltativi se le leggi fossero più chiare, in modo da non incorrere in incertezze di valutazione da parte del funzionario responsabile. Inoltre una tale modifica richiederebbe una chiara indicazione dei "casi gravi".

Si invita, in taluni casi, a contemperare la necessità di celerità per il cittadino, con le necessità da parte dell'amministrazione di richiedere un parere attraverso la previsione di una conclusione provvisoria del procedimento.

#### **25) censimento di tutti gli enti pubblici**

Diffuso risulta il consenso verso misure di razionalizzazione, volte a sopprimere enti inutili, eliminare duplicazioni tra enti ed amministrazioni, effettuare accorpamenti per ridurre la spesa ed accrescere l'efficacia dell'azione pubblica, ma anche semplificare le tipologie di ente pubblico, uniformando sistema dei controlli e regole di trasparenza e riconoscendo natura pubblica solo a quelli che svolgono funzioni pubbliche.

Viene riconosciuta la necessità di un censimento che raccolga non solo i dati formali (ad es. forma giuridica) ma tutti quelli necessari a realizzare interventi di razionalizzazione (funzioni svolte, organici, risorse finanziarie, patrimonio immobiliare e non, bilanci preventivi e consuntivi).

Diverse e-mail considerano paradossale che la pubblica amministrazione non disponga già di queste informazioni (provenienti da archivi amministrativi o da rilevazioni dell'ISTAT). Vengono suggeriti la modalità telematica, da preferire assolutamente a quella cartacea, ed il coinvolgimento dell'Istat per assicurare coerenza con altre rilevazioni e banche dati. Per massimizzare l'efficacia del censimento, si suggerisce di prevedere tagli ai compensi dei vertici degli enti che non forniscano le necessarie informazioni o sanzioni pecuniarie per chi omette la comunicazione delle informazioni.

Sono stati suggeriti alcuni specifici accorpamenti che appare opportuno segnalare: tutti gli enti che assicurano rappresentanze promozionali all'estero; ordini

professionali da riorganizzare su base territoriale in linea con le riforme istituzionali; servizi ispettivi in materia di lavoro e ambiente di lavoro.

## **26) una sola scuola nazionale dell'Amministrazione**

Si registra un diffuso consenso verso interventi di razionalizzazione delle scuole di formazione pubblica proprio in ragione dell'importanza che riveste la formazione nello sviluppo delle competenze dei dirigenti e dei dipendenti pubblici (anche per favorirne la mobilità). Rispetto alla ipotesi di una sola scuola nazionale di amministrazione si sottolinea la necessità di evitare l'effetto "carrozzone" e la mera somma delle scuole esistenti; di salvaguardare le best practices di ciascuna; di preservare le specificità settoriali a fronte di un'unica scuola per la dirigenza amministrativa. Da segnalare che, a fianco di chi propone l'eliminazione delle sedi territoriali della SNA, vi è chi auspica la presenza di una scuola di formazione in ogni regione.

Viene poi sottolineata la necessità di innovare i contenuti della formazione (ancora troppo sbilanciata verso il diritto amministrativo), investire di più nella formazione continua e nell'e-learning (che consente di ridurre i costi senza ridurre la formazione), programmare la formazione sulla base dei fabbisogni, selezionare meglio i docenti, eliminare le disparità retributive tra di essi e accrescere la trasparenza nella selezione dei partecipanti ai corsi.

Complessivamente si evidenzia che a coloro che sono favorevoli alla proposta, anche evocando il modello francese dell'ENA, si contrappone chi si chiede se serva veramente una scuola dell'Amministrazione o se forse non sia meglio utilizzare per aggiornare e formare i funzionari ed i dirigenti le università pubbliche e/o private, l'esperienza all'estero, gli scambi di funzionari, le organizzazioni internazionali: a giudizio di taluni, le scuole "dedicate" creano settori chiusi, tendenzialmente autoreferenziali.

## **27) accorpamento di Aci, Pra e Motorizzazione civile**

Diverse risultano le espressioni favorevoli. Viene auspicato un ridisegno organizzativo dell'offerta di servizi per la motorizzazione civile, che porti all'eliminazione delle duplicazioni della documentazione, anche alla luce dell'evoluzione tecnologica. Alcune proposte prevedono l'eliminazione del certificato di proprietà; la revisione del libretto di circolazione per adeguarsi agli altri paesi europei; l'emissione di un documento unico.

E' segnalata anche la necessità di avere un unico archivio e di rendere un servizio unificato al cittadino, così come quella di ridurre e razionalizzare la presenza territoriale delle diverse strutture competenti in materia.

Numerose mail provengono dal personale ACI e Aci Informatica, che pur concordando sulla necessità di riforma, esprime critiche al progetto di accorpamento, proponendo

invece che tutti gli operatori della filiera automobilistica (concessionari, demolitori) possano presentare direttamente in via telematica le pratiche agli uffici competenti.

Infine da segnalare i contributi di coloro che temono che una operazione di accorpamento verso strutture ministeriali finisca paradossalmente per aumentare i costi piuttosto che contenerli.

## **28) riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio (es. ragionerie provinciali e sedi regionali Istat) e riduzione delle Prefetture a non più di 40 (nei capoluoghi di regione e nelle zone più strategiche per la criminalità organizzata)**

In merito all'argomento si registra un tendenziale favore pur accompagnato dall'invito a realizzare una riorganizzazione razionale che tenga conto delle specificità dei vari territori e quindi non allenti il controllo dello Stato nelle aree a più alta densità di attività della criminalità.

Le proposte maggiormente articolate considerano la riduzione delle prefetture come l'occasione per ripensare nel suo complesso la presenza dello Stato sul territorio, con particolare riguardo a taluni servizi. A riguardo sono da segnalare quelle proposte che suggeriscono la trasformazione delle Prefetture in vere e proprie "Agenzie Territoriali del Governo" che riuniscano in sé le competenze ed attribuzioni di Ragionerie Territoriali, Uffici Scolastici Provinciali, Direzioni del Lavoro, e che esercitino le c.d. funzioni di governo vero e proprio.

Una specifica proposta da evidenziare, prevede l'accorpamento di Prefetture e Questure, altre invece suggeriscono l'attribuzione di specifici compiti e servizi attualmente svolti da altri soggetti. Si segnala infine che alcuni interventi si limitano a concordare sulla riduzione delle prefetture ad un numero massimo di 40.

## **29) eliminazione dell'obbligo di iscrizione alle camere di commercio**

Si tratta di uno degli argomenti che ha suscitato numerosi interventi seppur di segno contrapposto. Infatti, accanto a molte espressioni favorevoli, risulta significativo anche il numero delle segnalazioni contrarie, soprattutto provenienti dai dipendenti delle Camere di commercio, che rimarcano l'importanza dei servizi offerti dal sistema camerale, l'assenza di oneri a carico dello Stato ed il livello relativamente basso del contributo pagato dalla quasi totalità delle imprese (solo lo 0,1% delle imprese paga più di 1000 euro).

Molte segnalazioni evidenziano la necessità di mantenere il Registro delle imprese.

Alcuni contributi forniscono articolate proposte di riforma complessiva del sistema camerale, sia a livello di governance sia a livello di semplificazione burocratica della relativa gestione.

Qualche proposta prevede il conferimento delle funzioni delle CCIIAA ai comuni. Diverse segnalazioni propongono la riorganizzazione delle Camere di commercio, ad esempio, attraverso: 1. eliminazione o riduzione del diritto annuale a carico delle imprese; 2. riduzione delle camere di commercio da 105 a 40, come le prefetture oppure una per ogni Regione (come in altri paesi); 3. fissazione di costi standard per i servizi di tutte le camere di commercio; 4. revisione degli organi collegiali e della loro retribuzione.

### **30) accorpamento delle sovrintendenze e gestione manageriale dei poli museali**

Sull'argomento si registrano preoccupazioni in relazione ad eventuali tagli in un settore del sistema paese percepito come critico. Tra le proposte giunte si segnala: l'eliminazione delle direzioni regionali del Mibact piuttosto che delle sovrintendenze, e l'abolizione del parere preventivo ex art. 22 Dlgs 42/04 da parte delle sovrintendenze.

Alcune e-mail segnalano che la graduale trasformazione dei Musei in strutture improntate a principi aziendalistici potrebbe consentire un ritorno utile allo sviluppo del settore.

Ci sono, inoltre, proposte dirette ad estendere la gestione manageriale anche agli enti parco nazionali.

### **31) razionalizzazione delle autorità portuali**

Pochi sono i feedback pervenuti sul punto, per lo più favorevoli ad interventi di semplificazione e razionalizzazione delle spese purché non a discapito della sicurezza dei cittadini. Viene invocata trasparenza nella nomina dei vertici, nonché l'esigenza di procedere ad una riforma della legislazione portuale, che riduca la molteplicità di competenze di tanti soggetti diversi e configuri processi amministrativi certi.

Alcune, limitate ma qualificate, proposte ritengono che la riforma debba essere basata sulla riduzione del numero delle autorità. In particolare, un contributo si sofferma sul passaggio dalle attuali ventiquattro autorità portuali a meno di una decina di distretti logistici portuali, individuando un nuovo modello per l'autorizzazione alla realizzazione delle infrastrutture portuali e la creazione di una governance dell'innovazione tecnologica a supporto della logistica, così come al potenziamento delle infrastrutture.

### **32) modifica del codice degli appalti pubblici**

Sono molti i consensi sul tema della modifica del codice degli appalti. Numerose segnalazioni giunte, evidenziano le difficoltà connesse con una normativa modificata "a

getto continuo" (45 volte in 7 anni) e pongono un problema di riordino, semplificazione e, soprattutto, di stabilità della disciplina.

Alcuni contributi hanno sottolineato che sarebbe molto più semplice abrogare tutta la legislazione nazionale in materia di appalti e concessioni ed applicare direttamente la disciplina comunitaria. Altri hanno evidenziato l'occasione unica, per rivoluzionare la normativa degli appalti, rappresentata dall'entrata in vigore delle nuove Direttive Europee 2014/23/CE, 2014/24/CE e 2014/25/CE, che devono essere recepite dagli Stati membri entro il 17 aprile 2016.

### **33) inasprimento delle sanzioni, nelle controversie amministrative, a carico dei ricorrenti e degli avvocati per le liti temerarie**

I contributi pervenuti sull'argomento pur esprimendo, in linea generale, favore all'inasprimento delle sanzioni, hanno manifestato diverse perplessità su come definire il concetto di "temerarietà" della lite, temendo un'eccessiva contrazione del diritto all'azione.

In senso più complessivo, vi è l'invito a ridurre gli oneri a carico della PA nei processi amministrativi.

### **34) modifica alla disciplina della sospensione cautelare nel processo amministrativo, udienza di merito entro 30 giorni in caso di sospensione cautelare negli appalti pubblici, condanna automatica alle spese nel giudizio cautelare se il ricorso non è accolto.**

Sull'argomento ci sono stati pochi riscontri. E' stato segnalato che le modifiche proposte andrebbero imprescindibilmente collegate alla riforma del Codice degli Appalti.

### **35) riforma delle funzioni e degli onorari dell'Avvocatura generale dello Stato**

Tra i pochi contributi pervenuti su questo argomento, va registrato il favore verso gli interventi proposti.

Si segnalano poi alcune proposte dirette a sopprimere l'Avvocatura dello Stato o quanto meno a ridurre le competenze dell'Avvocatura nei giudizi di secondo grado al fine di delegare le stesse ad un ruolo specifico da creare all'interno di ciascuna Amministrazione. Inoltre vi è la richiesta di rendere accessibili i pareri dell'Avvocatura, porre un limite massimo alle retribuzioni degli avvocati dello Stato, prevedere l'abbattimento delle propine per le cause vinte, riformare il sistema le avvocature delle regioni e degli enti locali.

### **36) riduzione delle aziende municipalizzate**

Sul tema si registrano interventi generalmente favorevoli e sono da evidenziare ricorrenti raccomandazioni a chiudere le aziende in perdita, nonché, al fine di migliorare efficienza e qualità dei servizi, a promuovere la privatizzazione/cessione delle municipalizzate

Altri contributi si sono soffermati sulla necessità di migliorare la governance delle partecipate per esercitare un maggior controllo sulla realizzazione degli interventi di policy dettati dall'Amministrazione.

Da segnalare infine i contributi di chi propone la internalizzazione di molte funzioni attualmente trasferite alle partecipate, ove le amministrazioni pubbliche fossero gestite secondo logiche più vicine a quelle aziendali.

### **Gli Open Data come strumento di trasparenza. Semplificazione e digitalizzazione dei servizi**

#### **37) introduzione del Pin del cittadino: dobbiamo garantire a tutti l'accesso a qualsiasi servizio pubblico attraverso un'unica identità digitale**

La proposta ha fatto registrare un ampio consenso tra coloro che si sono espressi. Tutti sottolineano che oggi esistono troppi identificativi e troppi Pin, uno per ogni servizio che la PA offre on line.

Alcune e-mail hanno segnalato le criticità relative al digital divide (assenza di connessione rete internet in molte zone del Paese e assenza di computer). Altre e-mail hanno manifestato la necessità di contemperare anche le esigenze delle persone anziane.

Molti tra coloro che hanno partecipato alla consultazione su questo punto si chiedono come mai non si possa utilizzare il codice fiscale come unico identificativo (nome utente) e un PIN unico per l'accesso a tutte le banche dati e i servizi on-line delle PA.

Ulteriori segnalazioni riguardano:

- un unico documento d'identità costruito intorno al codice fiscale
- il codice fiscale ripetuto su tutti gli attuali documenti di identità e riconoscimento
- un miglior collegamento tra le banche dati pubbliche e quindi la possibilità di creare una sorta di "punto unico di accesso" o di "sportello unico" per i cittadini
- l'accesso a banche dati attualmente non a disposizione del cittadino
- la pec gratuita per tutti (a cominciare dai nuovi nati) su cui ricevere le notifiche e comunicazioni ufficiali dello Stato.

### **38) trasparenza nell'uso delle risorse pubbliche: il sistema Siope diventa open data**

Generale apprezzamento per l'iniziativa volta a rendere trasparente l'utilizzo delle risorse pubbliche, con la possibilità per gli stakeholder di creare servizi a valore aggiunto. Emerge inoltre il suggerimento di razionalizzare, semplificare e rivedere, soprattutto per gli Enti Locali, la classificazione SIOPE, per evitare eventuali equivoci di interpretazione dei dati.

Diffusa appare la preoccupazione per un rilascio dei dati che non sia basato sulla piena interoperabilità delle banche dati, senza la quale i costi supererebbero i benefici.

Ampia attenzione è legata all'accessibilità, leggibilità e comparabilità dei dati rilasciati, da parte dei non addetti ai lavori: l'assenza di questi requisiti non produce trasparenza ma solo oneri informativi per le PA. Viene segnalato il trade-off tra trasparenza e tutela della privacy.

In particolare, emerge il suggerimento di legare la trasparenza a tutti i processi delle PA, compresi quelli interni, che dovrebbero essere quindi informatizzati e pubblici, assicurando maggiore interoperabilità tra le banche dati. A tale riguardo, pur essendo necessario un arricchimento dell'insieme di dati e informazioni da pubblicare da parte delle PA, è giudicato opportuno semplificare gli adempimenti previsti per rendere l'Amministrazione trasparente.

### **39) unificazione e standardizzazione della modulistica in materia di edilizia ed ambiente**

Sul punto si è registrato un consenso unanime per l'unificazione e la standardizzazione della modulistica in materia di edilizia ed ambiente, a cui si aggiungono numerose proposte quali ad esempio: 1. l'adozione di un regolamento edilizio tipo a livello nazionale; 2. una disciplina semplice e chiara; 3. la modifica della legislazione concorrente in materia di governo del territorio; 4. la regolamentazione dei diversi, troppi enti che intervengono nei procedimenti edilizi; 5. la gestione telematica delle pratiche edilizie tramite un unico software su scala nazionale.

### **40) concreta attuazione del sistema della fatturazione elettronica per tutte le amministrazioni**

Su questo punto si evidenzia un sostanziale consenso. Non mancano interventi che sottolineano la necessità di assicurare l'applicazione della normativa già esistente attraverso un sistema di sanzioni che colpiscano le PA e i dirigenti inadempienti.

Vale la pena citare alcune preoccupazioni relative ad eventuali difficoltà operative, nonché agli oneri prodotti dal sistema della fatturazione elettronica soprattutto a carico dei piccoli operatori economici. Ulteriori criticità segnalate sono quelle del rapporto tra fatturazione elettronica e certificazione dei crediti nonché dell'obbligo di fatturazione per importi al di sotto dei 100 Euro.

#### **41) unificazione e interoperabilità delle banche dati (es. società partecipate)**

Numerose indicazioni sottolineano l'importanza di unificazione e interoperabilità delle banche dati, in diversi settori. Questo, da una parte, per semplificare e ridurre gli adempimenti a cui sono sottoposti i soggetti che le alimentano, eliminando duplicazioni e reiterazioni di adempimenti richiesti da diverse autorità (es. AVCP, Sportello unico previdenziale, Anagrafe prestazioni, ecc) dall'altra per creare servizi a valore aggiunto. Molte e-mail evidenziano come le PA dovrebbero accedere a banche dati già in possesso di altre amministrazioni, piuttosto che richiedere l'inserimento ripetuto degli stessi dati.

Viene segnalato il problema della standardizzazione dei formati necessaria per far dialogare i sistemi delle PA tra loro, indicando come una delle possibili soluzioni le funzioni di estrazione e inserimento dei dati in formato standard nei gestionali della PA. Inoltre l'accesso in cooperazione applicativa di alcune classi di dati può permettere di integrare i dati in una base di dati geografica, cosa che permette di sviluppare soluzioni di alto valore aggiunto.

Alcuni contributi indicano la necessità di sviluppare Sistemi informativi territoriali per introdurre processi e metodologie innovative di gestione e monitoraggio del territorio (urbanistica, viabilità, ambiente, anagrafe edilizia, toponomastica, catasto).

Si registrano contributi che segnalano numerosi disservizi dovuti alla mancata interoperabilità delle banche dati anagrafiche con altre banche dati pubbliche (Inps, sanità, tributi locali, ecc).

#### **42) dematerializzazione dei documenti amministrativi e loro pubblicazione in formato aperto**

Da molti interlocutori è giudicato importante effettuare concretamente la dematerializzazione, applicando leggi già esistenti, spingendo le PA ad adeguarsi utilizzando strumenti persuasivi come, ad esempio, la nullità degli atti amministrativi formati dalle PA non in digitale, oppure introducendo il danno erariale a carico di chi stampi documenti per uso interno o, ancora, prevedendo che gli effetti giuridici ed economici di tutti gli atti delle PA decorrano solo dopo la pubblicazione online nei siti istituzionali. Viene suggerito di prevedere sanzioni pecuniarie per chi utilizzi il FAX nelle PA.

Alcuni contributi si soffermano sulla conservazione in formato digitale, evidenziando i rischi legati al possibile deperimento dei dati. Viene inoltre suggerito di tenere in considerazione la migrazione dei sistemi informatici pubblici verso sistemi operativi open.

Taluni richiedono la revisione della legge 241/1990 sul procedimento amministrativo che disciplina l'accesso agli atti, riconoscendo il diritto a tutti i cittadini ad accedere agli atti amministrativi, secondo un'impostazione da Freedom of Information Act (FoIA).

#### **43) accelerazione della riforma fiscale e delle relative misure di semplificazione**

La proposta ha registrato un consenso decisamente ampio, generando anche una grande ondata di segnalazioni relative alla pressione e alla complicazione fiscale.

Viene ribadita l'esigenza di avere certezza su norme e scadenze, si chiede di unificare imposte diverse per ridurre il numero, si auspica un'amministrazione finanziaria più aperta al dialogo.

Per quanto riguarda i temi della riforma e semplificazione fiscale i più toccati sono: le semplificazioni delle dichiarazioni dei redditi (730, Unico, e in particolare del sistema delle detrazioni); la semplificazione dei registri IVA e adempimenti connessi; la revisione del sistema catastale e delle imposte sugli immobili; la comunicazione tra le banche dati catasto/comune.

Tra le proposte più specifiche è ricorrente la richiesta di un sistema di fattura/scontrino digitalizzato che faccia automaticamente confluire le spese (a seconda del caso) nella dichiarazione fiscale per le detrazioni, nel redditometro e nelle altre dichiarazioni obbligatorie.

#### **44) obbligo di trasparenza da parte dei sindacati**

La proposta ha registrato un diffuso consenso anche oltre lo specifico argomento, raccogliendo un'ampia domanda di trasparenza. Infatti, diversi contributi invitano a rendere trasparenti e pubblicare online non solo i bilanci, ma anche tutte le spese, i rimborsi personali, le diarie mensili e chilometriche, i trasferimenti dal livello nazionale al livello regionale.

Viene proposta l'eliminazione della ritenuta alla fonte per il pagamento delle quote di iscrizione al sindacato.

Nell'ambito della diffusa domanda di pubblicità sono da segnalare molte sollecitazioni a rafforzare la trasparenza anche dei partiti politici, delle associazioni datoriali, e di tutte le fondazioni e associazioni che percepiscono contributo dallo Stato.