

PROPOSTE DI EMENDAMENTI AL DISEGNO DI LEGGE DELEGA ATTO DELLA CAMERA N. 3098

Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche

http://www.camera.it/leg17/995?sezione=documenti&tipoDoc=lavori_testo_pdl&idLegislatura=17&codice=17PDL0030660
&back_to=http://www.camera.it/leg17/126?tab=2-e-leg=17-e-idDocumento=3098-e-sede=-e-tipo=

Proposte elaborate da esperti e organizzazioni sulla base di gruppi di lavoro e consultazioni in rete promossi dall'Associazione Stati Generali dell'Innovazione con la collaborazione di IWA-Italy

Sommario

ARTICOLO 1	2
Proposta emendamento 1 – I Principi dell'Amministrazione Aperta nel CAD.....	2
Proposta emendamento 2 – La collaborazione e il coinvolgimento nei servizi	2
Proposta emendamento 3 – Enfasi sulla riorganizzazione dei processi e sulla fruibilità dei servizi.....	2
Proposta emendamento 4 – Competenze digitali e Open Government	3
Proposta emendamento 5 – Freedom of Information Act	3
Proposta emendamento 6 – Rispetto di eIDAS.....	4
Proposta emendamento 7 – Precisazioni sul domicilio digitale.....	4
Proposta emendamento 8 – Collaborazione tra le amministrazioni.....	5
Proposta emendamento 9 – Governance.....	5
Proposta emendamento 10 – La finalità della digitalizzazione	6
Proposta emendamento 11 – Coerenza delle normative	6
ARTICOLO 2	7
Proposta emendamento 12 – Svolgimento a distanza delle Conferenze.....	7
ARTICOLO 6	8
Proposta emendamento 13 – Svolgimento a distanza delle Conferenze.....	8
ARTICOLO 9	9
Proposta emendamento 14 – Sistema di gestione delle competenze.....	9
ARTICOLO 11.....	10
Proposta emendamento 15 – Flessibilità lavorativa, telelavoro, smart working, lavoro mobile e da remoto	10

ARTICOLO 1

Proposta emendamento 1 – I Principi dell'Amministrazione Aperta nel CAD

Testo emendamento (vengono evidenziate in grassetto le frasi inserite e barrate le frasi eliminate)

All'art.1 prima della lettera a) inserire la seguente ed enumerare conseguentemente le successive

a.0) definire i principi e gli strumenti idonei alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, al servizio del cittadino, basata sui principi di trasparenza, partecipazione e collaborazione e individuare i diritti che definiscono la cittadinanza digitale, incluso il diritto al domicilio digitale, garantendo alle amministrazioni, ai cittadini e alle imprese un adeguato sviluppo della cultura e delle competenze necessarie;

Motivazione sulle modifiche principali:

La ridefinizione dei principi dell'amministrazione aperta è uno dei presupposti per disporre di un quadro organico strategico innovativo per l'intero CAD.

Proposta emendamento 2 – La collaborazione e il coinvolgimento nei servizi

Testo emendamento (vengono evidenziate in grassetto le frasi inserite e barrate le frasi eliminate)

All'art.1 sostituire la lettera a) con la seguente

a) definire il livello minimo di qualità, fruibilità, accessibilità e tempestività dei servizi *on line* delle amministrazioni pubbliche, ~~e, a tal fine,~~ prevedere, **a tal fine**, speciali regimi sanzionatori e premiali per le amministrazioni stesse **e disciplinare modalità di coinvolgimento dei cittadini e delle imprese nella progettazione e nell'erogazione dei servizi, anche favorendo soluzioni già disciplinate a livello regionale;**

Motivazione sulle modifiche principali:

Attualmente il tasso di utilizzo dei servizi di e-government è uno dei più bassi d'Europa. Una delle ragioni è che i servizi digitali non sono progettati e sviluppati con una partecipazione sistematica degli utenti, così da consentire di costruire i servizi con dei requisiti correttamente validati. Questo, in mancanza anche spesso di progetti di gestione del cambiamento correlati ai nuovi servizi, impedisce ai cittadini un utilizzo efficace dei servizi della PA, come suggerito anche dai rapporti ONU sull'e-government (http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm).

Proposta emendamento 3 – Enfasi sulla riorganizzazione dei processi e sulla fruibilità dei servizi

Testo emendamento (vengono evidenziate in grassetto le frasi inserite e barrate le frasi eliminate)

All'art.1 sostituire la lettera b) con la seguente

b) ~~ridefinire e semplificare i procedimenti amministrativi, in relazione alle esigenze di~~ **prevedere che le** ~~eccellenza, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, mediante una disciplina basata sulla loro digitalizzazione e per la~~

amministrazioni adottino un piano di piena realizzazione del principio "innanzitutto digitale" (*digital first*) ~~nonché l'organizzazione e le procedure interne a ciascuna amministrazione~~ **non basato sulla digitalizzazione dei processi esistenti, ma che sia conseguente ad una ridefinizione, riorganizzazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi, nonché dell'organizzazione e delle procedure interne a ciascuna amministrazione, alla luce delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie per garantire celerità, certezza dei tempi e trasparenza nei confronti dei cittadini e delle imprese, oltre che la creazione di piattaforme e servizi on line di facile e intuitivo utilizzo.**

Motivazione sulle modifiche principali:

- il CAD può definire un set di strumenti e di previsioni di metodo e modalità, non può normare o riorganizzare o semplificare i procedimenti, che sono di competenza di singole amministrazioni;
- deve essere chiaro che la digitalizzazione dei processi passa dalla loro riorganizzazione, e ancora prima dall'obiettivo principale, che è la facilità d'uso dei servizi, oltre che l'efficienza della macchina amministrativa.

Proposta emendamento 4 – Competenze digitali e Open Government

Testo emendamento (vengono evidenziate in grassetto le frasi inserite e barrate le frasi eliminate)

All'art.1 sostituire la lettera c) con la seguente

c) garantire, in linea con gli obiettivi dell'Agenda digitale europea, la disponibilità di connettività a banda larga e ultralarga e l'accesso alla rete *internet* presso gli uffici pubblici e altri luoghi che, per la loro funzione, richiedono le suddette dotazioni; garantire l'accesso e il ~~riuso~~ **riutilizzo** gratuiti di tutte le informazioni prodotte e ~~in possesso~~ **in possesso** ~~detenute~~ dalle amministrazioni pubbliche in formato aperto, ~~l'alfabetizzazione digitale,~~ **lo sviluppo per tutti i cittadini di competenze digitali di base, secondo la definizione della Commissione Europea, operando sistematicamente contro l'analfabetismo funzionale e digitale; l'adozione del modello dell'amministrazione aperta, anche favorendo la collaborazione dei cittadini oltre che** la partecipazione, con modalità telematiche, ai processi decisionali delle istituzioni pubbliche; la piena disponibilità dei sistemi di pagamento elettronico ~~nonché la riduzione del divario digitale sviluppando le competenze digitali di base;~~

Motivazione sulle modifiche principali:

- È bene enfatizzare la necessità che lo sviluppo delle competenze digitali di base avvenga sulla base della definizione della Commissione Europea, utilizzata per la Digital Agenda Scoreboard, che garantisce che quel livello sia sufficiente per l'esercizio della cittadinanza nella società del XI secolo.
- È meglio enfatizzare la lotta all'analfabetismo, piuttosto che sul divario digitale (influenzato da molti più fattori) e porlo anche come analfabetismo funzionale, grande problema italiano.
- L'Italia aderisce all'Open Government Partnership e annualmente definisce un piano di azione in quest'ambito, a cura del MiPA, ma il CAD attualmente non recepisce questo modello, di cui la partecipazione è uno degli elementi principali, ma non il solo.

Proposta emendamento 5 – Freedom of Information Act

Testo emendamento (vengono evidenziate in grassetto le frasi inserite e barrate le frasi eliminate)

All'art.1 dopo la lettera c) inserire la seguente ed enumerare conseguentemente le successive

d) garantire la libertà di informazione nei confronti del patrimonio informativo pubblico e, a tal fine, disciplinare il diritto di accesso ai dati e alle informazioni in possesso delle amministrazioni pubbliche e degli altri soggetti cui si applica la normativa in materia di amministrazione digitale, garantendo il diritto di accesso gratuitamente a chiunque senza obbligo di motivazione, nel rispetto dei diritti e degli interessi costituzionalmente tutelati e attraverso modalità che ne garantiscano l'effettività, con la previsione di adeguati meccanismi sanzionatori;

Motivazione sulle modifiche principali:

Si tratta dell'introduzione esplicita di una delega per un Freedom of Information Act. In Italia non esiste ancora un Freedom of Information Act: l'accesso agli atti amministrativi è disciplinato da una delle norme più restrittive d'Europa, la Legge n. 241/1990, che prevede che l'accesso possa essere richiesto solo da chi "vi abbia interesse per la tutela di situazioni giuridicamente rilevanti". Dalla società civile sono state avviate le iniziative foia.it e foia4italy.it per introdurre, anche nel nostro Paese, una legge evoluta sull'accesso all'informazione, per garantire la libertà di informazione e costituire lo strumento per assicurare la più ampia conoscenza dei documenti, delle informazioni e dati formati, detenuti o comunque in possesso delle pubbliche amministrazioni.

Proposta emendamento 6 – Rispetto di eIDAS

Testo emendamento (vengono evidenziate in grassetto le frasi inserite e barrate le frasi eliminate)

All'art.1 sostituire la lettera e) con la seguente

e) coordinare e razionalizzare le vigenti disposizioni di legge in materia di strumenti di identificazione, comunicazione e autenticazione in rete con la disciplina di cui all'articolo 64 del CAD e la relativa normativa di attuazione in materia di Sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale (SPID), anche al fine di promuovere l'adesione da parte delle amministrazioni pubbliche e dei privati al predetto SPID, **e al Regolamento EU eIDAS n. 910/2014 in materia di comunicazione elettronica, necessario per garantire l'interoperabilità con tutti gli Stati membri della Comunità Europea".**

Motivazione sulle modifiche principali:

Si tratta dell'introduzione esplicita della necessità di adeguarsi al regolamento europeo eIDAS.

Proposta emendamento 7 – Precisazioni sul domicilio digitale

Testo emendamento (vengono evidenziate in grassetto le frasi inserite e barrate le frasi eliminate)

All'art.1 sostituire la lettera f) con la seguente

f) favorire l'elezione di un domicilio digitale da parte di cittadini e imprese ai fini dell'interazione con le amministrazioni **e con gli altri soggetti privati**, anche mediante sistemi di comunicazione non ripudiabili, garantendo l'adozione di soluzioni idonee a consentirne l'uso anche in caso di indisponibilità di adeguate infrastrutture e dispositivi di comunicazione o di un inadeguato livello di alfabetizzazione informatica, in modo da assicurare, altresì, la piena accessibilità mediante l'introduzione, compatibilmente con i vincoli di bilancio, di modalità specifiche e peculiari, quali, tra le altre, quelle relative alla lingua italiana dei segni, **nel rispetto delle norme di diritto positivo di cui agli artt.**

43, 44 e 45 cod. civ. dovendo rappresentare il domicilio digitale l'indirizzo elettronico del luogo di lavoro di una persona o l'indirizzo elettronico privato abituale della persona.

Motivazione sulle modifiche principali:

- Il domicilio digitale deve diventare un diritto nell'interazione anche con privati;
- il domicilio o residenza geografica di una persona non è idoneo, da solo, a costituire mezzo di comunicazione con valore legale, ma è lo strumento che si utilizza per comunicare a tale indirizzo che differenzia il valore probatorio della comunicazione. Indirizzare una posta ordinaria ad un domicilio non ha il valore legale che si suole invece attribuire ad una lettera raccomandata o ad un atto di notifica allo stesso indirizzo. Essendo pertanto il "mezzo" di comunicazione e non l'indirizzo la differenza nella certezza e prova della comunicazione, al pari un indirizzo elettronico del cittadino può essere rappresentato anche da una semplice e-mail, dovendo poter corrispondere al luogo digitale che per lavoro o per abituale utilizzo o frequentazione è scelto dalla persona. Sarà poi compito del nuovo Regolamento EU eIDAS n. 910/2014 raccogliere tutte le tecnologie europee che consentono di tracciare con valore legale una comunicazione elettronica a qualsiasi indirizzo digitale, rientrando in questo ambito, come possibile domicilio digitale, anche il numero di una utenza telefonica se idonea a ricevere messaggi e/o comunicazioni in formato elettronico.

Proposta emendamento 8 – Collaborazione tra le amministrazioni

Testo emendamento (vengono evidenziate in grassetto le frasi inserite e barrate le frasi eliminate)

All'art.1 sostituire la lettera g) con la seguente

g) razionalizzare gli strumenti di coordinamento **e collaborazione** delle amministrazioni pubbliche al fine di conseguire obiettivi di ottimizzazione della spesa nei processi di digitalizzazione, nonché obiettivi di risparmio energetico;

Motivazione sulle modifiche principali:

- Il concetto di collaborazione tra le amministrazioni, da declinare anche ad esempio in termini di co-progettazione dei servizi, deve diventare strutturale e non volontaristico o accessorio;

Proposta emendamento 9 – Governance

Testo emendamento (vengono evidenziate in grassetto le frasi inserite e barrate le frasi eliminate)

All'art.1 sostituire la lettera g) con la seguente

g) razionalizzare i meccanismi e le strutture deputati alla *governance* in materia di digitalizzazione, al fine di semplificare i processi decisionali; **questo include anche l'attribuzione di poteri di coordinamento, sanzionatori e premiali in capo all'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) e la revisione degli assetti e dei compiti delle aziende ICT cosiddette "in-house" come Agenzie Regionali con coordinamento funzionale di AgID;**

Motivazione sulle modifiche principali:

- uno dei punti deboli della governance è la mancanza di leve effettive perché AgID possa esercitare pienamente il coordinamento ICT delle PA che le è affidato. Questo potrebbe significare, nei decreti delegati, anche prevedere un ruolo anche di analisi

di fattibilità, di verifica nella progettazione e di coordinamento del collaudo degli interventi ICT, di vigilanza attiva e sanzionatoria;

- Uno dei problemi di governance è anche la capacità di dispiegare efficacemente le azioni strategiche nazionali sul territorio, ottimizzando le risorse che già ci sono. Questo implica una riconfigurazione degli assetti e dei compiti delle in-house ICT. Indirizzando le in-house verso compiti sempre più di governo tecnico, e non più di realizzazione, la forma più adeguata è probabilmente quella delle **Agenzie Regionali**. Questa scelta avrebbe alcune conseguenze immediate: focalizzerebbe molto di più le organizzazioni in-house verso la qualità del servizio, le avvicinerrebbe ancora di più alle amministrazioni, spingerebbe verso una omogeneizzazione territoriale, mettendo a fattor comune realtà regionali e comunali, ma anche spingendo ad uno sviluppo virtuoso le regioni dove non sono presenti realtà che consentono di indirizzare strategicamente le politiche dell'innovazione

Proposta emendamento 10 – La finalità della digitalizzazione

Testo emendamento (vengono evidenziate in grassetto le frasi inserite e barrate le frasi eliminate)

All'art.1 sostituire la lettera l) con la seguente

l) ridefinire le competenze dell'ufficio dirigenziale di cui all'articolo 17, comma 1, del CAD, con la previsione della possibilità di collocazione alle dirette dipendenze dell'organo politico di vertice di un responsabile individuato nell'ambito dell'attuale dotazione organica di fatto del medesimo ufficio, dotato di adeguate competenze tecnologiche e manageriali, per la transizione alla modalità operativa digitale e dei conseguenti processi di riorganizzazione, **finalizzati alla realizzazione di un'amministrazione digitale e aperta, di servizi facilmente usabili e di qualità, attraverso una** maggiore efficienza ed economicità;

Motivazione sulle modifiche principali:

deve essere chiaro e ribadito che l'efficienza è strumentalmente necessaria, non il fine, e gli obiettivi sono sempre la qualità dei servizi e l'approccio all'Open Government.

Proposta emendamento 11 – Coerenza delle normative

Testo emendamento (vengono evidenziate in grassetto le frasi inserite e barrate le frasi eliminate)

All'art.1 sostituire la lettera m) con la seguente

m) **adeguare il testo delle disposizioni vigenti alle disposizioni adottate a livello europeo, al fine di garantirne la coerenza e** coordinare formalmente e sostanzialmente il testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e per adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo **e ampliando l'ambito soggettivo al fine di realizzare la prevalenza della normativa sull'amministrazione digitale rispetto a normative di settore e garantendone la più ampia applicazione;**

Motivazione sulle modifiche principali:

Si ribadisce l'importanza della coerenza normativa in ambito europeo e la prevalenza del CAD sulle altre norme (con una salvaguardia di coerenza sul presente e sul futuro).

ARTICOLO 2

Proposta emendamento 12 – Svolgimento a distanza delle Conferenze

Testo emendamento (vengono evidenziate in grassetto le frasi inserite e barrate le frasi eliminate)

All'art.2 comma 1 sostituire la lettera a) con la seguente

a) ridefinizione e riduzione dei casi in cui la convocazione della conferenza di servizi è obbligatoria, anche in base alla complessità del procedimento, **favorendone lo svolgimento in modalità telematica;**

Motivazione sulle modifiche principali:

bisognerebbe rendere effettivo e sempre più favorito lo svolgimento dell'intera Conferenza in modalità telematica. A prescindere dai diversi livelli di complessità amministrativa, si tratta in estrema ratio di un "procedimento" realizzabile combinando in vario modo partecipanti, inviti, scadenze, documenti, fascicoli, verbali sottoscrivibili digitalmente.

ARTICOLO 6

Proposta emendamento 13 – Svolgimento a distanza delle Conferenze

Testo emendamento (vengono evidenziate in grassetto le frasi inserite e barrate le frasi eliminate)

All'art.6 comma 1 sostituire la lettera c) con la seguente

c) riduzione ~~e concentrazione~~ degli oneri gravanti in capo alle amministrazioni pubbliche **previa realizzazione di adeguati sistemi di pubblicazione e raccolta dei dati in forma centralizzata da parte delle amministrazioni centrali di riferimento**, ferme restando le previsioni in materia di verifica, controllo e sanzioni."

Motivazione sulle modifiche principali:

di riduzione si può parlare se e solo se si dà carico alle amministrazioni centrali di dotarsi di strumenti per agevolare le amministrazioni periferiche

ARTICOLO 9

Proposta emendamento 14 – Sistema di gestione delle competenze

Testo emendamento (vengono evidenziate in grassetto le frasi inserite e barrate le frasi eliminate)

All'art.6 comma 1 sostituire la lettera a) con la seguente

a) istituzione del sistema della dirigenza pubblica, articolato in ruoli unificati e coordinati, accomunati da requisiti omogenei di accesso e da procedure analoghe di reclutamento, basati sul principio del merito, dell'aggiornamento e della formazione continua, e caratterizzato dalla piena mobilità tra i ruoli, secondo le previsioni di cui alle lettere da b) a o); istituzione di **un sistema di gestione delle competenze, basato anche su** una banca dati nella quale inserire **le competenze attese e rilevate**, il *curriculum vitae*, un profilo professionale e gli esiti delle valutazioni per ciascun dirigente dei ruoli di cui alla lettera b) e affidamento al Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri della tenuta della banca dati e della gestione tecnica dei ruoli, alimentati dai dati forniti dalle amministrazioni interessate;

Motivazione sulle modifiche principali:

Il passaggio fondamentale (auspicato) è di partire dalla previsione dell'istituzione di un chiaro e definito "**sistema di gestione delle competenze**", di cui la banca dati rappresenta lo strumento tecnico, e che deve essere previsto per tutti i dipendenti pubblici. Ed è su questo sistema che può basarsi il presupposto della formazione continua e la possibilità di gestire anche un sistema di valutazione legato allo sviluppo delle competenze.

ARTICOLO 11

Proposta emendamento 15 – Flessibilità lavorativa, telelavoro, smart working, lavoro mobile e da remoto

Testo emendamento (vengono evidenziate in grassetto le frasi inserite e barrate le frasi eliminate)

All'art.11 il comma 1 è sostituito con il seguente

1. Le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, **ai fini di una maggiore efficienza ed efficacia, oltre che di una migliore conciliazione dei tempi di vita e lavoro dei dipendenti, e nel contesto di una riorganizzazione dei processi e delle modalità gestionali delle attività svolte**, adottano misure organizzative per il rafforzamento dei meccanismi di flessibilità dell'orario di lavoro, per l'adozione del lavoro ripartito, orizzontale o verticale, tra dipendenti, per l'utilizzazione delle possibilità che la tecnologia offre in materia di lavoro da remoto anche al fine di creare le migliori condizioni per l'attuazione delle disposizioni in materia di fruizione del congedo parentale. **Nel piano per l'utilizzo del telelavoro, previsto dall'articolo 9 comma 7, del D.L. n° 179 del 18/10/2012, convertito in L. 221 del 17/12/2012, sono fissati** gli obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro, anche nella forma del telelavoro misto, nonché ~~per la sperimentazione~~ di forme di *co-working* e *smart-working* che permettano entro tre anni **la piena attuazione della flessibilità lavorativa con la sola esclusione delle eventuali attività per cui non è possibile l'utilizzo del lavoro da remoto.** ~~almeno al 20 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità, garantendo che~~ Viene garantito ~~ai dipendenti che se ne avvalgono~~ **utilizzano tali modalità di non subire che non subiscano** penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera. Le amministrazioni pubbliche predispongono un sistema di monitoraggio e verifica degli impatti economici nonché della qualità dei servizi erogati coinvolgendo i cittadini fruitori sia individualmente, sia nelle loro forme associative.

Motivazione sulle modifiche principali:

È da superare l'approccio limitativo: perché questa potenziale trasformazione sia considerata uno dei perni su cui riorganizzare la PA non ci possono etichette come "sperimentazione". Anche la formula adottata per definire un obiettivo quantitativo ("*permettere entro tre anni almeno al 20 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano, di avvalersi di tali modalità*" – smart working e coworking) ha il sapore del "vorrei ma non oso", che mostra una sottovalutazione della potenzialità, e anche dell'ampiezza e della complessità di una introduzione efficace di modalità che pervadono e trasformano l'intero funzionamento organizzativo. Il che mal si adatta al contesto di una riforma che può prevedere interventi graduali ma non rinunciare all'ambizione del cambiamento. **Potenzialmente tutti i dipendenti sono coinvolti a meno di quelli che svolgono attività su cui non è applicabile la realizzazione da remoto.**

Deve essere così anche ripreso esplicitamente il concetto del "piano di utilizzo del telelavoro" curiosamente non citato, e che è già previsto dal 2012 nel decreto Crescita 2.0, dove si introdusse un "telelavoro by default" purtroppo poco applicato e mai controllato.

Questa norma deve essere però accompagnata da una revisione sulla disciplina attuale per l'assegnazione del telelavoro e la determinazione dell'orario di lavoro.