



BUROCRAZIA
Diamoci un taglio!

I RAPPORTO

SINTESI DEI PRINCIPALI RISULTATI

MARZO 2010

UANAS

Ufficio per la semplificazione

Dipartimento della funzione pubblica



Executive summary

Con “**Burocrazia: diamoci un taglio!**” il Ministro per la pubblica amministrazione e l’innovazione promuove la partecipazione attiva dei cittadini e delle imprese alle politiche di semplificazione amministrativa. L’iniziativa, lanciata alla fine di novembre del 2009, raccoglie attraverso un questionario *on-line* segnalazioni e proposte che provengono dall’esperienza diretta degli utenti. Un nuovo modo di fare semplificazione, quindi, che parte dall’ascolto per individuare interventi mirati che rispondano alle reali esigenze del paese.

Il rapporto illustra i risultati dei primi mesi dell’iniziativa, proponendo una sintesi dei contributi dei cittadini e una descrizione delle conseguenti iniziative programmate e realizzate dal Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione.

Le quasi duecento segnalazioni pervenute hanno restituito un quadro ampio e articolato sulla domanda di semplificazione dei cittadini e delle imprese, offrendo una solida base conoscitiva per impostare la soluzione delle piccole e grandi complicazioni della vita quotidiana causate dal rapporto con la burocrazia. Accelerazione dei processi di digitalizzazione dell’amministrazione pubblica, sburocratizzazione della vita quotidiana dei cittadini, riduzione della “molestia burocratica” che grava sulle imprese, semplificazione del rapporto con le amministrazioni per i soggetti in condizioni di maggiore debolezza: queste le istanze più ricorrenti nelle segnalazioni, non di rado giunte a esemplificazioni puntuali in specifici ambiti e momenti della vita dei cittadini e delle amministrazioni.

Il Ministero per la pubblica amministrazione e l’innovazione ha concentrato i primi interventi sull’esigenza di risolvere le complicazioni burocratiche attraverso l’accelerazione della digitalizzazione, richiesta dal gruppo più consistente delle segnalazioni pervenute dai partecipanti all’iniziativa. In particolare, le proposte dei cittadini hanno suggerito importanti modifiche al Codice dell’amministrazione digitale, già approvate in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, che rispondono al duplice obiettivo di ridurre i costi e i tempi dell’azione amministrativa e di garantire un accesso più rapido e semplice ai servizi pubblici. Le principali novità introdotte riguardano l’introduzione dei pagamenti telematici, l’acquisizione d’ufficio per via telematica per eliminare completamente i certificati, l’uso obbligatorio della posta elettronica tra amministrazioni, la messa *on-line* di informazioni e moduli

per tutti i procedimenti e la completa digitalizzazione dei rapporti tra imprese e amministrazioni.

Un secondo, ampio gruppo di segnalazioni trova una risposta in iniziative di semplificazione già in cantiere, prima tra tutte il disegno di legge collegato alla finanziaria che prevede l'adozione di una "Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche". La proposta, attualmente all'esame del Parlamento, prevede importanti innovazioni relative, ad esempio, all'effettività dell'autocertificazione e al divieto di richiedere certificati, alla cortesia e responsabilità di dipendenti e dirigenti pubblici, alla semplificazione del linguaggio delle amministrazioni. E' previsto, inoltre, l'impegno ad assicurare il rispetto degli obblighi della "Carta" attraverso incentivi e sanzioni.

Per numerose altre segnalazioni il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha già avviato specifici approfondimenti in raccordo con le amministrazioni responsabili, di cui renderà pubblici gli esiti all'interno dei prossimi rapporti.

SOMMARIO

PREMESSA	5
1. LA PARTECIPAZIONE	6
2. LA DOMANDA DI SEMPLIFICAZIONE	8
2.1. I TEMI SOLLEVATI	8
2.1.1. <i>Digitalizzazione dell'amministrazione pubblica</i>	8
2.1.2. <i>Sburocratizzazione della vita quotidiana</i>	11
2.1.3. <i>Riduzione della "molestia burocratica" sulle imprese</i>	13
2.1.4. <i>Semplificazione per le fasce deboli</i>	15
2.1.5. <i>La domanda di effettività e di informazione</i>	15
2.1.6. <i>Altre problematiche segnalate</i>	16
2.2. I PRINCIPALI PROBLEMI DI COMPLICAZIONE BUROCRATICA	17
3. DALLE SEGNALAZIONI AGLI INTERVENTI	18
3.1. LE RISPOSTE DEL MINISTERO PER LA P.A. E L'INNOVAZIONE	18
3.1.1. <i>Accelerazione ed effettività del processo di digitalizzazione: le modifiche al CAD</i>	19
3.1.2. <i>La Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche</i>	21
3.1.3. <i>Il programma di Misurazione degli oneri amministrativi</i>	22
3.1.4. <i>Le altre iniziative</i>	23
3.2. IL SUPPORTO DI LINEA AMICA	24



PREMESSA

L'iniziativa "**Burocrazia: diamoci un taglio!**" è stata avviata il 25 novembre 2009 dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione per coinvolgere i cittadini e le imprese nel processo di semplificazione della pubblica amministrazione. L'obiettivo è quello di individuare, raccogliendo segnalazioni e proposte attraverso un questionario *on-line*, i principali problemi di complicazione burocratica e di intervenire con azioni mirate per risolverli.

Partendo dall'ascolto, "Burocrazia: diamoci un taglio!" ha inaugurato un **nuovo modo di fare semplificazione**: la definizione degli interventi si basa sull'esperienza diretta di chi entra in contatto con la pubblica amministrazione, per impostare e attuare misure che rispondano alle reali esigenze del paese.

Inoltre, la collaborazione con il Formez, Programma "Linea Amica", consente a chi lo desidera di ricevere supporto e assistenza sul proprio "caso".

I risultati di questi primi mesi dimostrano che i cittadini hanno colto lo spirito dell'iniziativa, utilizzandola come **strumento di partecipazione attiva** al processo di riforma della pubblica amministrazione. Le segnalazioni pervenute hanno infatti restituito uno spaccato significativo della domanda di semplificazione dei cittadini e delle imprese, fornendo la base per accelerare la risoluzione delle piccole e grandi complicazioni della vita quotidiana causate dal rapporto con la burocrazia.

Questo rapporto illustra i **primi risultati della consultazione**, riportando i principali dati sulla partecipazione (capitolo 1), una sintesi dei contributi pervenuti (capitolo 2) e una descrizione delle conseguenti iniziative poste in essere o in corso di valutazione da parte del Ministero dell'innovazione e della pubblica amministrazione. Sul [sito dell'iniziativa](#), nella sezione "I casi", è inoltre possibile consultare una selezione di storie particolarmente emblematiche e il relativo percorso di risoluzione.

1. LA PARTECIPAZIONE



Nei primi mesi dell'iniziativa, dal 25 novembre 2009 al 15 marzo 2010, sono state inviate 197 segnalazioni di proposte e problemi.

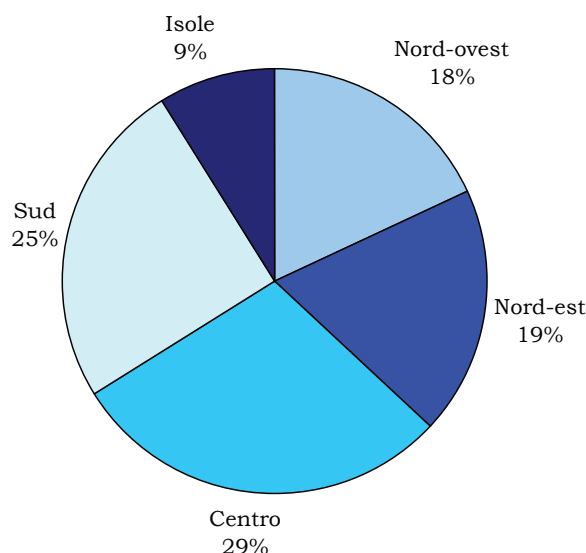
In circa un terzo dei casi i partecipanti, oltre a fornire la propria segnalazione, hanno richiesto, all'interno del modulo, di essere contattati da Linea Amica per ricevere supporto e assistenza sul proprio caso (cfr. par. 3.2).

La quasi totalità dei partecipanti ha inoltre indicato, all'interno di un elenco prestabilito, una o più tipologie di problemi generali di complicazione burocratica ritenuti di maggiore rilevanza (cfr. par. 2.2).

La maggior parte dei contributi sono pervenuti da soggetti che hanno risposto al questionario a titolo personale; a questi si aggiungono 7 segnalazioni formulate a nome di associazioni e organizzazioni di carattere locale e nazionale.

Gli utenti partecipanti risultano distribuiti in modo piuttosto uniforme tra le varie ripartizioni geografiche (cfr. figura 1).

Figura 1 - Questionari pervenuti "a titolo personale" per ripartizione geografica (valori %)



Rispetto al profilo occupazionale (cfr. figura 2), è stata particolarmente consistente la partecipazione dei dipendenti pubblici (46%), i quali hanno contribuito non solo in veste di cittadini, ma anche di operatori del settore, attraverso la formulazione

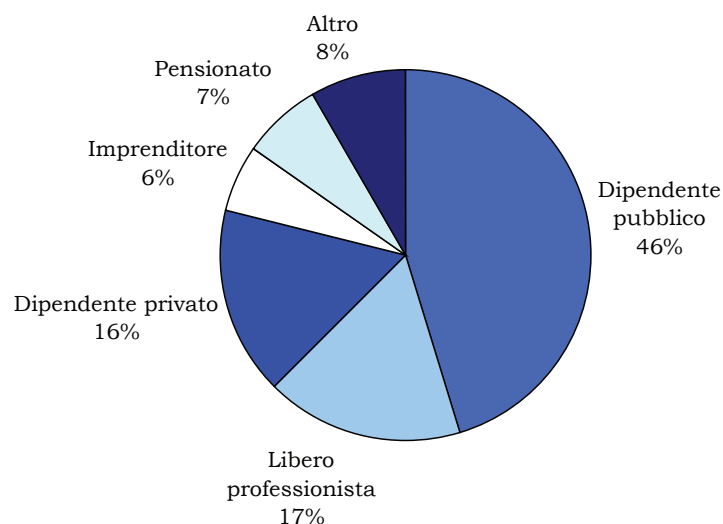
di numerose proposte riferite alle modalità di organizzazione del proprio lavoro e al miglioramento della qualità del servizio finale reso all'utenza.

Di poco inferiore è risultato il contributo degli operatori del settore privato (imprenditori, 6%; dipendenti privati, 16%; liberi professionisti, 17%) che, complessivamente, rappresentano quasi il 40% dei partecipanti all'iniziativa. In questo ambito, particolarmente elevata è stata la partecipazione dei liberi professionisti; ciò è dipeso dalla specializzazione di questa platea, in gran parte composta, come emerge dal contenuto delle relative proposte, da figure di intermediazione tra il mondo delle imprese e la pubblica amministrazione.

Di un certo rilievo, tenuto conto delle modalità di realizzazione dell'iniziativa, è risultata anche la partecipazione dei pensionati (7%). Seguono, infine, i soggetti in cerca di occupazione (3%), quelli con profilo occupazionale differente da quelli previsti nel questionario (3%) e gli studenti (2%).

Complessivamente, l'alta partecipazione anche da parte di "non addetti ai lavori" e la qualità dei relativi contributi testimoniano la capacità dell'iniziativa di coprire un ventaglio articolato di tipologie di problemi e di segnalazioni, restituendo una panoramica piuttosto ampia sulle reali esigenze di semplificazione del paese.

Figura 2 – Questionari pervenuti "a titolo personale" per profilo occupazionale del rispondente (valori %)



2. LA DOMANDA DI SEMPLIFICAZIONE

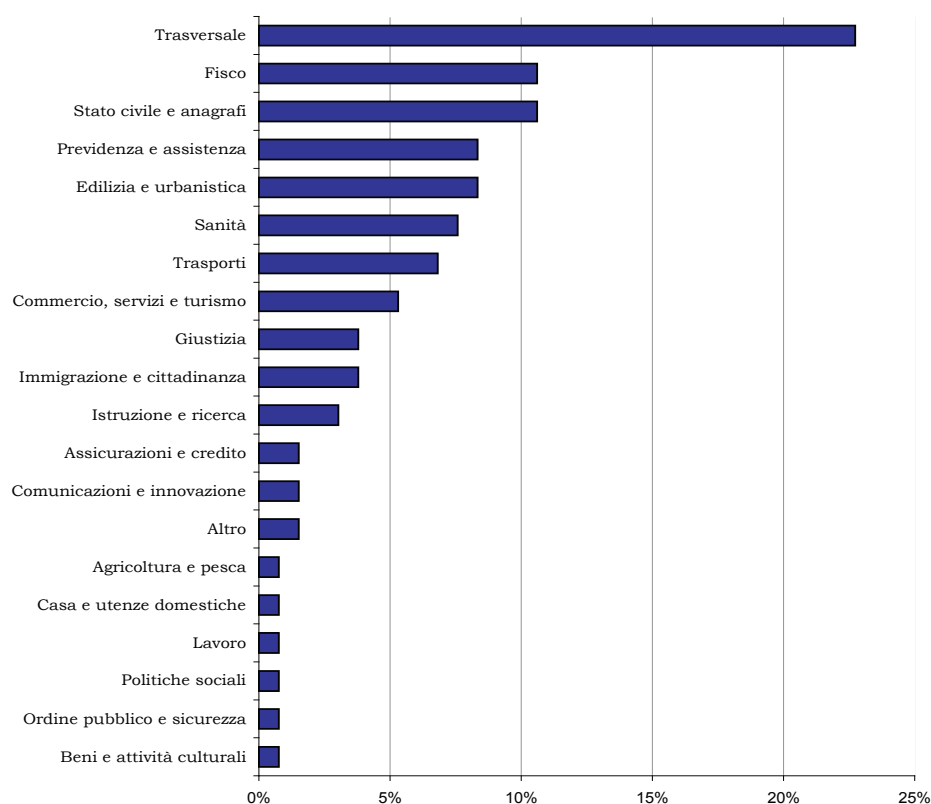


2.1. I TEMI SOLLEVATI

La gran parte delle segnalazioni ha sollevato **temi e questioni puntuali strettamente riferibili ad azioni di semplificazione burocratica**.

I settori dell'intervento pubblico più frequentemente menzionati nelle segnalazioni sono rappresentati dai servizi demografici e di gestione del territorio (stato civile e anagrafi, edilizia e urbanistica), dal welfare (sanità, previdenza e assistenza) e dal fisco. Tuttavia, come è evidenziato nella figura 3, la gran parte dei contributi **riguarda in modo trasversale le modalità dell'azione amministrativa** nel loro complesso o procedure connesse tra loro e riferite a più settori di regolazione (ad es. autorizzazione all'avvio di attività produttive).

Figura 3 – Segnalazioni pervenute per settore di intervento pubblico (valori %).



Fonte: Elaborazioni UANAS – Dipartimento della Funzione pubblica

A prescindere dal settore tematico di riferimento, le segnalazioni e le proposte pervenute possono essere ricondotte a quattro tipologie di richieste:

1. accelerazione ed effettività. dei processi di digitalizzazione della pubblica amministrazione;
2. sburocratizzazione della vita quotidiana e delle pratiche più comuni per i cittadini;
3. riduzione della “molestia burocratica” che grava sulle imprese;
4. semplificazione del rapporto con le amministrazioni per i soggetti in condizioni di maggiore debolezza.

Di seguito si riporta una breve sintesi dei contributi che tenta di evidenziare, per ciascuna di queste categorie, i temi e le questioni più frequentemente sollevate dai cittadini.

2.1.1. Digitalizzazione dell'amministrazione pubblica

Quasi la metà delle segnalazioni relative a problemi di semplificazione burocratica si riferisce all'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nella pubblica amministrazione.

Questo primato va almeno in parte attribuito alle modalità di realizzazione dell'iniziativa, che hanno favorito la partecipazione di soggetti che già possiedono dimestichezza con l'uso dello strumento informatico. Va tuttavia evidenziato che le proposte, oltre che per la varietà delle tematiche affrontate, si caratterizzano per la puntualità e la ricchezza delle argomentazioni. Nelle segnalazioni pervenute, infatti, la richiesta di accelerazione e di effettività dei processi di digitalizzazione, oltre a esprimersi in istanze di carattere generale, spesso giunge a esemplificazioni molto concrete in specifici settori (scuola, edilizia, fisco) e momenti della vita dei cittadini e delle amministrazioni, segnalando che **nel paese è ormai radicata una domanda consapevole di attuazione della digitalizzazione dell'amministrazione.**

Meno carta nell'era di Internet

Molti contributi si riferiscono, in particolare, alla dematerializzazione e alla gestione informatizzata dei documenti. I cittadini hanno evidenziato, in particolare, la necessità **di dare effettività all'uso della posta elettronica** all'interno della pubblica amministrazione, per renderne più rapida l'azione ed eliminare sprechi nell'uso della carta.

La diffusione delle **comunicazioni elettroniche** è considerata, da alcuni partecipanti, una leva necessaria anche per semplificare i rapporti tra la pubblica amministrazione e l'esterno, facilitando e velocizzando l'invio di domande e dichiarazioni e la ricezione di notifiche e comunicazioni da parte di cittadini e imprese.

“ *Ogni istituzione scolastica potrebbe inviare le CIRCOLARI e COMUNICAZIONI VARIE all'indirizzo e-mail istituzionale dei professori evitando così un dispendio di carta, cartucce, toner e stampanti* ”

Insegnante, Sicilia

Più collegamento tra le amministrazioni per eliminare i certificati

Numerose segnalazioni, formulate da cittadini, da imprese e da operatori pubblici, si riferiscono all'**interoperabilità fra i sistemi informativi** delle amministrazioni e degli enti pubblici. Il collegamento telematico è spesso considerato una soluzione privilegiata non solo per ridurre i costi e i tempi interni dell'azione amministrativa, ma anche per migliorare l'interazione con i cittadini e con le imprese eliminando i certificati e le conseguenti “peregrinazioni” tra enti e uffici differenti.

“ *Quasi sempre l'ottenimento di un documento dalla P.A. è subordinato alla presentazione di tutta una serie di certificazioni che il cittadino deve farsi rilasciare da altri uffici della P.A. trovandosi costretto a recarsi in diversi luoghi fisici e assolvere a svariati pagamenti. Sarebbe opportuno invece che gli uffici della PA dialogassero fra loro reperendo on-line tutta la certificazione di cui hanno bisogno e facendo pagare un solo importo che comprenda le spettanze di tutti gli uffici coinvolti, suddividendole successivamente.* ”

[In cerca di occupazione, Sardegna]

Semplificazione dei pagamenti

“ *Essere costretti ad andare dal tabaccaio per comprare il bollo e poi portarlo ad un ufficio è una inutile complicazione.* ”

[Studente, Piemonte]

Rispetto alla fornitura dei servizi pubblici, uno dei temi più segnalati è rappresentato dal **pagamento telematico** dei versamenti alla pubblica amministrazione (per contravvenzioni, mense scolastiche, asili nido, servizi sanitari, ecc.).

In questo ambito, un tema ricorrente è

rappresentato dal pagamento delle **imposte di bollo**, le cui le modalità attuali sono considerate dai cittadini inutilmente complicate e comunque di ostacolo all'effettivo dispiegamento dei servizi e delle procedure *on-line*.

“ [...] Come dipendente comunale, mi sto occupando della costruzione di uno “sportello *on-line*” che fornirà a cittadini e imprese informazioni e modulistica per oltre 100 procedimenti, gestiti in tutto o in parte *online*. In molti casi l'unico impedimento alla gestione totalmente *on-line* è costituito dalla marca da bollo (sull'istanza e/o sul provvedimento finale).
 Propongo di attivare, a livello centrale, la possibilità di acquisire marche da bollo “virtuali” *on-line*, magari ottenendo un numero da comunicare all'amministrazione pubblica, che può “annullarle” sempre *on-line* per evitare un doppio utilizzo. [...] ”

[Dipendente pubblico, Piemonte]

Accesso rapido ai servizi

In diverse segnalazioni, infine, i cittadini hanno avanzato la richiesta di un accesso più semplice e rapido ai servizi pubblici attraverso la **messa a disposizione *on-line* di indicazioni e moduli** per tutte le procedure, in modo da abbatterne i tempi di reperimento.

“ Ho aiutato mia madre, che ha preso la residenza permanente all'estero, a trasferire la propria pensione all'estero. Internet mi ha aiutato a individuare gli uffici preposti alle pratiche, ma nelle relative pagine **MANCANO** la descrizione della procedura esatta per ottenere quanto richiesto e [...] le istruzioni per la compilazione e i documenti necessari da allegare. Ho ottenuto tutte le informazioni chiamando ripetutamente [...]: ho passato **QUATTRO** ore al telefono. La mia proposta è mettere *on-line* i moduli, la procedura e i documenti da allegare in una **UNICA** pagina web ”

[Imprenditore, residente all'estero]

2.1.2. **Sburocratizzazione della vita quotidiana**

Numerose sono anche le proposte relative alla **soluzione delle complicazioni della vita quotidiana** dei cittadini imputabili al rapporto con la pubblica amministrazione: richiedere un certificato, ritirare una raccomandata alla posta, recarsi in un ufficio pubblico per ottenere una visura catastale, ecc.

“Non chiedete a noi ciò che può fare l’amministrazione”

Diverse segnalazioni riguardano storie e problemi connessi alla richiesta di adempimenti eccessivi e inutili e al conseguente carico burocratico che ne deriva al cittadino in termini di dispendio di tempo e denaro. In sostanza, ciò che sollecitano i cittadini è che “l’amministrazione non chieda al cittadino ciò che essa stessa può fare” (dimostrare fatti o fornire informazioni già in possesso di enti pubblici, recarsi in diversi uffici ed effettuare più pagamenti per una stessa procedura, ecc.).

“ *Mia moglie nell’anno 2000 vende un appartamento a Roma, l’altro giorno improvvisamente le viene notificato un avviso da parte del Comune di Roma per il pagamento di circa 1500,00 Euro per una presunta evasione dell’ICI per gli anni 2005 e 2006.*

Ciò premesso, nell’era dell’informatica, come mai non sanno chi sia il nuovo proprietario? E poi si spendono soldi in assicurate, perdita di tempo sia da parte loro che del cittadino che come sempre si deve giustificare; e poi prima di partire con cartelle esattoriali non potevano espletare i dovuti accertamenti? [...] la mia proposta è semplice e poca costosa, bastava che l’ufficio chiedesse al catasto di Roma i nomi dei nuovi proprietari (dato che in una città come Roma è ovvio che ci siano tante compravendite) e la soluzione era presto svelata.

[Dipendente pubblico, Lombardia]

In questo ambito, la segnalazione più ricorrente è rappresentata dalla richiesta di documenti e certificati da parte dell’amministrazione e dalle conseguenti perdite di tempo e denaro da parte dei cittadini.

Le soluzioni associate a questa tipologia di problemi riguardano soprattutto **l’effettività dell’istituto dell’autocertificazione** e la sua estensione alle banche.

“ *Lavoro in un settore della P.A. da 15 anni e ogni giorno mi devo “scontrare” con altri colleghi di altre amministrazioni pubbliche che non accettano le autocertificazioni previste e permesse dal DPR 445/2000, oberando di lavoro il mio settore e creando un inutile disagio all’utente che viene sballottato da un ufficio all’altro per ottenere un servizio. [...]*

Mi chiedo: nell’era della dematerializzazione della P.A. e della digitalizzazione degli atti amministrativi, non ritenete assurdo non utilizzare in tutte le sue parti il DPR 445/2000? [...]

[Dipendente pubblico, Campania]

Piccole “molestie” ricorrenti

Un numero consistente di segnalazioni si riferisce a piccole ma irritanti seccature della vita di tutti i giorni (il rispetto delle scadenze, il pagamento delle marche da bollo - questione, quest'ultima, molto segnalata anche al di là delle istanze di informatizzazione delle amministrazioni -, il ritiro delle raccomandate).

In questo ambito, le proposte formulate dai cittadini vanno dall'**eliminazione di adempimenti considerati obsoleti**, all'**unificazione dei versamenti e delle scadenze**, all'introduzione di **modalità**

alternative di pagamento (ad esempio,

addebiti tramite RID bancario,

acquisto delle marche da bollo

direttamente presso gli uffici

pubblici). Diverse segnalazioni

riguardano il rinnovo e la

tenuta dei documenti di identità

(l'informazione sulla scadenza dei

documenti; la proroga della validità

della carta di identità ecc.).

“ [...] per presentare una pratica in cui occorre la marca da bollo ho dovuto percorrere diversi chilometri a piedi in quanto non c'erano tabaccai in prossimità dell'ufficio in cui dovevo presentare i documenti. ”

[Dipendente privato, Sicilia]

Un linguaggio comprensibile

Un certo numero di segnalazioni lamenta un problema di scarsa accessibilità delle amministrazioni dal punto di vista del **linguaggio amministrativo**, **ritenuto spesso incomprensibile** e comunque distante da quello utilizzato dai destinatari.

“ [...] Ben 7 pagine dove non si capisce assolutamente se devo pagare o non devo pagare o quantomeno quanto devo pagare. [...] E poi dopo anni ti arrivano queste cartelle dove non si capisce nulla (non parlo la vostra lingua tecnica e quindi mi devo per forza rivolgere a persone del settore) per sentirmi dire che alla fine bisogna pagare ma ditemelo subito sulla cartella. [...] Le mie proposte? Un linguaggio più chiaro e comprensibile agli umani, meno consumo di carta visto e considerato che tanto ci si deve rivolgere a una persona competente, non dimenticare mai che quando arrivano queste cartelle-documenti normalmente ti sale l'adrenalina, si sta male fintanto che non si capisce bene di cosa si tratta. [...] ”

[Pensionato, Lombardia]

2.1.3. Riduzione della “molestia burocratica” sulle imprese

Un certo numero di segnalazioni riguarda in modo specifico la semplificazione dei rapporti tra imprese e amministrazioni.

Diversi cittadini hanno lamentato i costi eccessivi sostenuti dalle imprese per adempiere ai cosiddetti “obblighi informativi”, ossia per produrre e fornire alle amministrazioni o a privati informazioni su di sé o sui propri prodotti. In alcuni casi, infatti, **le informazioni richieste dalle amministrazioni** sono ritenute eccessive, ridondanti o comunque già in possesso del settore pubblico, comportando quindi un inutile aggravio per le imprese. In particolare, alcuni utenti hanno formulato esempi concreti di possibili semplificazioni in materia edilizia e di avvio delle attività di impresa (presentazione domande *on-line*, unico interlocutore per tutte le procedure, DIA, ecc.) e soprattutto, nel campo degli appalti pubblici (ottenimento del documento unico di regolarità contributiva - DURC -, modalità di svolgimento dei bandi, tempi delle gare). Le soluzioni proposte riguardano, a seconda della procedura, l'eliminazione di adempimenti ritenuti non indispensabili o l'unificazione e omogeneizzazione di quelli ritenuti eccessivi o inutilmente complicati.

“ *DURC richiesto da P.A. per ordini e pagamenti o relativi dati per richiederlo a INPS ed INAIL. Perché le P.A. non si parlano? Dovrebbe esistere un sito nazionale a cui tutte le P.A. (comuni, aziende sanitarie, università, ecc.) si collegano e mettendo la partita iva della ditta. Quindi gli viene data un'immediata risposta se con quella ditta possono o meno avere dei contratti. E' giusto che le ditte siano regolari con il fisco e con i versamenti previdenziali, ma il controllo dovrebbe essere automatico! Le informazioni le P.A. ce le hanno!* ”

[Occupato, Friuli Venezia Giulia]

Un altro tema ricorrente è quello relativo alla molteplicità delle amministrazioni da contattare per risolvere una singola questione. La soluzione per affrontare questo problema viene individuata nella **creazione di un interlocutore unico** cui le imprese possano rivolgersi per lo svolgimento di tutti gli adempimenti connessi allo stesso procedimento amministrativo.

“ *Da oltre 10 anni sento parlare di sportello unico per le attività produttive, ma nel mio comune non se ne vede l'ombra e le complicazioni burocratiche per le imprese rimangono sempre le stesse. Realizzare finalmente uno sportello telematico per le imprese che assicuri davvero all'imprenditore la possibilità di avere tutte le autorizzazioni necessarie senza essere costretti a rivolgersi a tante amministrazioni diverse.* ”

[Imprenditore, Veneto]

2.1.4. Semplificazione per le fasce deboli

Alcuni partecipanti hanno segnalato casi di complicazione burocratica che colpiscono categorie in condizioni di maggiore fragilità (immigrati, disabili, soggetti coinvolti in procedure di adozione), rispetto alle quali sono state avanzate argomentate istanze di adeguamento dei servizi, unificazione e riduzione dei tempi dei procedimenti.

Diverse segnalazioni riguardano, in particolare, i **cittadini disabili**,

con specifico riferimento ad

esigenze di semplificazione

delle procedure e di

riduzione dei tempi

per il riconoscimento

dell'invalidità, per

il rinnovo della

relativa pensione e per

l'ottenimento di prestazioni

sanitarie.

“ *Mia figlia di anni 10 è affetta da talassemia major, pertanto effettua periodiche trasfusioni di sangue (ogni 25 giorni) presso il centro di microcitemia. [...] mia figlia viene chiamata a visita di revisione per il rinnovo della pensione presso la commissione d'invalidità competente, cui lo scrivente consegna agli stessi un certificato medico del centro di microcitemia cui attesta che la patologica è rimasta invariata. [...] basterebbe che il centro di microcitemia comunicasse direttamente alla commissione, che la situazione patologica di mia figlia è rimasta invariata [...]* ”

[Dipendente pubblico, Puglia]

Pur non essendo numerosi,

questi contributi rivestono uno

speciale interesse per l'impostazione di interventi

di semplificazione, in quanto consentono di far emergere casi e situazioni per i quali

i **costi umani e sociali** della complicazione burocratica risultano particolarmente elevati.

2.1.5. La domanda di effettività e di informazione

Diverse segnalazioni hanno proposto, in molti campi, soluzioni che sono già previste dalla normativa vigente o da interventi amministrativi recentemente adottati (ad esempio il rilascio del codice fiscale alla nascita da parte del Comune, la trasmissione degli atti di stato civile dall'estero, l'autocertificazione per i cittadini comunitari, lo sportello unico attività produttive, la conferenza dei servizi preliminare, comunicazione denunce di morte all'INPS, ecc.).

Inoltre, vanno segnalate alcune istanze di effettività di norme e garanzie già previste, quale ad esempio la fissazione di termini massimi alla conclusione dei procedimenti,

attraverso la previsione di sanzioni, di carattere pecuniario e disciplinare, a carico delle amministrazioni e dei dipendenti pubblici inadempienti.

“ *Pochi giorni fa è nata mia figlia. Mi reco all’anagrafe del mio comune per registrarla ed ottenere l’attestato di nascita. Con questo mi reco al locale ufficio dell’agenzia delle entrate per la richiesta di codice fiscale. Dopo due ore di attesa, anche questo viene assegnato.*

Fare in modo che la registrazione all’anagrafe inneschi in automatico la richiesta di codice fiscale/tessera sanitaria. Di fatto il mio ruolo è stato solo quello di “portare una carta”. Si evita una perdita di tempo al cittadino e si alleggerisce il carico di lavoro allo sportello dell’Agenzia delle Entrate.

”

[Dipendente pubblico, Veneto]

Queste segnalazioni chiamano in causa la necessità di assicurare effettività a norme che sono da tempo nell’ordinamento e, nello stesso tempo, di comunicare in modo efficace le innovazioni introdotte in modo che i cittadini e le imprese siano messi in condizione di conoscere e avvalersi delle opportunità di semplificazione che la legge offre loro.

2.1.6. Altre problematiche segnalate

Infine, un numero ridotto di partecipanti, superando in parte i confini dell’iniziativa, ha colto l’occasione per formulare proposte sul **rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione** che esulano i problemi di complicazione burocratica in senso stretto.

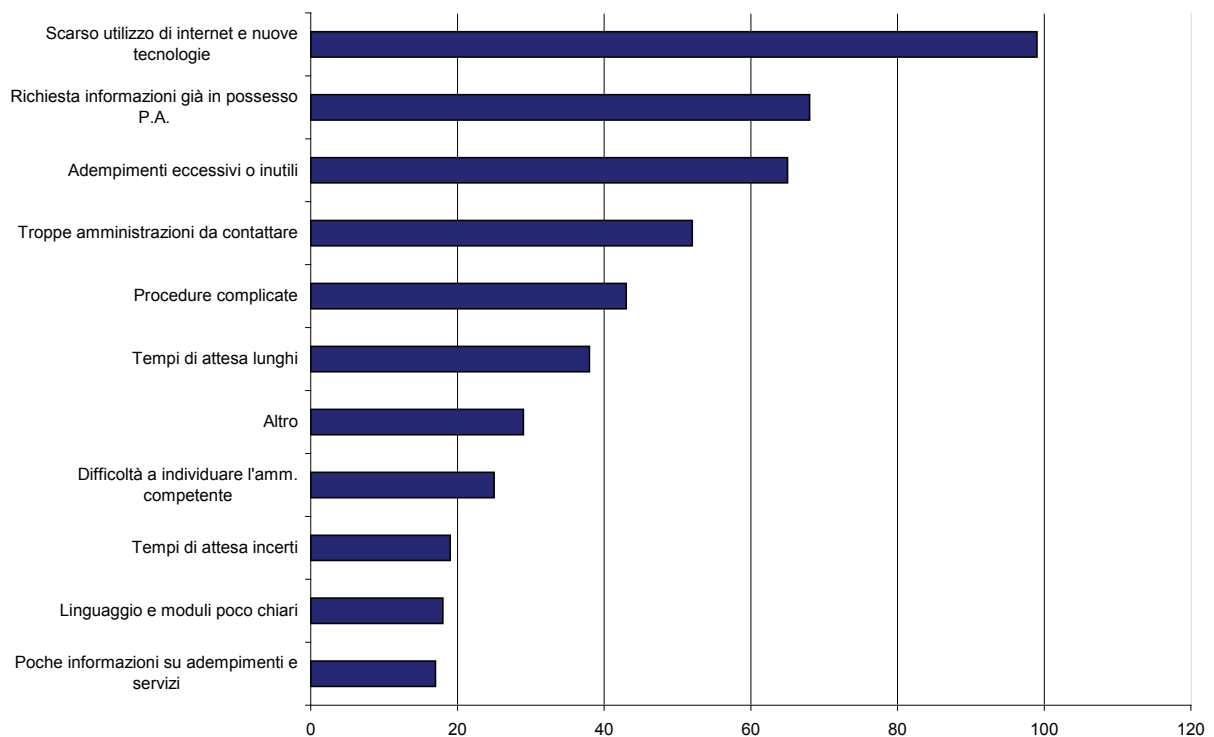
Vanno evidenziate anche alcune proposte riguardanti la stessa iniziativa “Burocrazia: diamoci un taglio!”, e in particolare quelle relative al lancio di un progetto di ascolto analogo dedicato agli operatori del settore pubblico, al fine di incoraggiare «[...] quelli che lavorano dietro il banco, quelli che sono sempre a contatto con i cittadini [...] a fare proposte per eliminare inutili adempimenti, semplificare e ottimizzare il lavoro degli uffici a vantaggio di tutti».

2.2. I PRINCIPALI PROBLEMI DI COMPLICAZIONE BUROCRATICA

Nell'ultima parte del questionario, i partecipanti hanno avuto la possibilità di segnalare da un minimo di uno a un massimo di tre problemi generali di complicazione burocratica ritenuti di maggiore rilevanza.

Come emerge dalla seguente figura, la distribuzione delle problematiche generali di complicazione burocratica percepite dai cittadini corrisponde in larga misura a quella che si desume dall'analisi delle singole segnalazioni pervenute.

Figura 4 – I principali problemi di complicazione burocratica: le segnalazioni dei cittadini



Il problema più sentito è, infatti, rappresentato dallo scarso ricorso, da parte della pubblica amministrazione, alla rete e, più in generale, alle nuove tecnologie.

Segue lo scarso collegamento tra le amministrazioni, che impone ai cittadini e alle imprese l'irritante onere di fornire informazioni già in qualche modo a disposizione del settore pubblico.

Nelle segnalazioni effettuate dagli utenti, assumono un peso rilevante anche le

problematiche riferite all'iter da seguire per far fronte agli adempimenti amministrativi o per accedere ai servizi (imposizione di adempimenti inutili o eccessivi, assenza di un interlocutore unico, complicazioni procedurali).



3. DALLE SEGNALAZIONI AGLI INTERVENTI

3.1. LE RISPOSTE DEL MINISTERO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE E L'INNOVAZIONE

L'Ufficio per la semplificazione del Dipartimento per la Funzione Pubblica è fortemente impegnato nella individuazione delle soluzioni in grado di rispondere in modo concreto alle esigenze di taglio dei costi della burocrazia emerse dall'iniziativa.

L'istruttoria dei primi interventi di semplificazione è stata concentrata in primo luogo sul tema della digitalizzazione dell'amministrazione pubblica, che è risultato, alla luce sia dei contributi pervenuti (cfr. par. 2.1) che delle statistiche sui principali problemi di complicazione burocratica (cfr. par. 2.2), il tema più sentito dai cittadini che hanno partecipato a "Burocrazia: diamoci un taglio!".

Sulla base delle segnalazioni e delle proposte di semplificazione pervenute dai cittadini sono stati predisposti numerosi interventi normativi che sono stati inseriti nel decreto legislativo di modifica del Codice dell'amministrazione digitale, in attuazione della delega prevista dall'art. 33 della legge n.69 del 2009 (cfr. par 3.1.1).

Un secondo, ampio gruppo di segnalazioni trova una risposta in iniziative di semplificazione **già in cantiere** quali il disegno di legge collegato alla finanziaria all'esame del Parlamento sulla Carta dei doveri (cfr. par. 3.1.2) e il nuovo regolamento sullo sportello unico per le attività produttive, previsto dall'art. 38 del decreto legge n. 112 del 2008, di prossima adozione. Molte proposte saranno utili ai fini dello stesso esercizio della delega per l'emanazione della "Carta dei doveri".

Altre segnalazioni propongono soluzioni già assunte attraverso iniziative normative o amministrative recentemente adottate (albo pretorio *on-line*, trasmissione telematica degli atti di stato civile dall'estero, sportello unico per le attività produttive) confermando la validità di alcune soluzioni di semplificazione avanzate dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione.

Per altre indicazioni proposte sono state individuate soluzioni che sono in corso di istruttoria con le amministrazioni interessate o nell'ambito delle attività di misurazione e riduzione degli oneri amministrativi (cfr. par. 3.1.3 e 3.1.4).

3.1.1. Accelerazione ed effettività del processo di digitalizzazione: le modifiche al CAD

Le segnalazioni pervenute in materia di informatizzazione sono state utilizzate dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione per elaborare numerose **modifiche al Codice dell'amministrazione digitale**¹ - CAD -, cui si è potuto provvedere in tempi rapidi grazie alla delega contenuta nella legge n. 69 del 2009² con l'obiettivo di garantire effettività al Codice per l'amministrazione digitale e di accelerare i processi di digitalizzazione dell'amministrazione pubblica. Il complesso delle misure previste nel decreto legislativo risponde quindi alla domanda di fondo emersa dalle segnalazioni che individuano nello scarso utilizzo delle tecnologie il principale dei problemi alla base della complicazione burocratica

In particolare, nell'ambito del decreto approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri del 19 febbraio, sono state accolte le seguenti proposte specifiche:

- **obbligatorietà dell'uso della posta elettronica all'interno della pubblica amministrazione:** la modifica all'art. 47 prevede che "le comunicazioni di documenti tra le pubbliche amministrazioni avvengano mediante l'utilizzo della posta elettronica. Esse sono valide ai fini del procedimento amministrativo una volta che ne sia verificata la provenienza" e che le amministrazioni centrali provvedano "ad utilizzare la posta elettronica per le comunicazioni tra l'amministrazione ed i propri dipendenti, nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati personali e previa informativa agli interessati in merito al grado di riservatezza degli strumenti utilizzati". Per consentire l'effettività delle misure di digitalizzazione delle amministrazioni, è in corso di perfezionamento l'adozione di un decreto che sanziona, attraverso un taglio dei trasferimenti, le amministrazioni che continuano ad utilizzare le comunicazioni cartacee;

1 Decreto legislativo 7 marzo 2005 n. 82 ("Codice dell'amministrazione digitale"), pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 112 del 16 maggio 2005 - Supplemento ordinario n. 93.

2 Legge 18 giugno 2009 n. 69 ("Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile") pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 140 del 19 giugno 2009 - Supplemento ordinario n. 95.

- **introduzione dei pagamenti telematici:** nelle modifiche all'art. 5 del CAD si prevede che le pubbliche amministrazioni debbano consentire l'effettuazione dei pagamenti loro spettanti a qualsiasi titolo attraverso l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Le modalità di pagamento sono individuate con un decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e dei Ministri competenti per materia, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, sentito DigitPA; per consentire ai privati di effettuare i versamenti in loro favore attraverso l'utilizzo di carte di debito, di credito o prepagate, possono avvalersi di prestatori di servizi. In questo quadro sarà affrontata la questione chiave, posta da molte segnalazioni, dell'assolvimento dell'imposta di bollo *on-line*;
- **acquisizione d'ufficio dei dati:** per assicurare l'acquisizione d'ufficio per via telematica, il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha previsto che le amministrazioni titolari di banche dati accessibili per via telematica predispongano apposite convenzioni aperte all'adesione di tutte le amministrazioni, volte a disciplinare le modalità di accesso ai dati da parte delle amministrazioni procedenti, senza oneri a loro carico. L'attività di monitoraggio dell'attuazione di queste disposizioni sarà svolta da DigitPA. In caso di inadempienza è prevista la possibilità che Presidente del Consiglio dei ministri nomini un commissario *ad acta*.
- **disponibilità *on-line* di informazioni e moduli:** con le modifiche all'art. 57 del CAD le amministrazioni sono tenute a rendere disponibili per via telematica l'elenco della documentazione richiesta per i singoli procedimenti (moduli, formulari, ecc.) e non possono richiedere l'uso di formulari. La mancata pubblicazione dei moduli o dei formulari è rilevante ai fini della misurazione della performance individuale dei dirigenti responsabili e non inficia la conclusione dei relativi procedimenti;
- **digitalizzare il rapporto tra imprese e amministrazioni:** nella predisposizione dello schema di decreto legislativo che modifica il Codice dell'amministrazione viene introdotto un nuovo articolo 5 bis che prevede che la presentazione di istanze, dichiarazioni, dati e lo scambio di informazioni e documenti tra le imprese e le amministrazioni pubbliche avvenga esclusivamente utilizzando le tecnologie dell'informazione e della comunicazione e che, con le stesse modalità, le amministrazioni pubbliche adottano e comunicano atti e provvedimenti amministrativi nei confronti delle imprese; le modalità e i tempi per l'attuazione di tali disposizioni da parte delle pubbliche amministrazioni centrali sono fissati con decreto dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, di concerto

con il Ministro dello sviluppo economico e il Ministro per la semplificazione normativa. Nel ddl collegato alla legge finanziaria è inoltre prevista una modifica al Testo Unico sull'edilizia che prevede la possibilità di presentare l'istanza e la documentazione per via telematica al Comune, che provvederà a trasmetterla alle amministrazioni interessate. Il disegno di legge è stato approvato il 12 novembre 2009 in via preliminare dal Consiglio dei Ministri.

3.1.2. La Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche

Alcune delle segnalazioni pervenute trovano risposta in un'ipotesi di intervento normativo già formulata dal Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione e contenuta in un disegno di legge collegato alla Finanziaria, attualmente all'esame delle Camere.¹ La proposta prevede una delega al Governo per l'emanazione di una "**Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche**", con l'obiettivo di fornire un quadro organico dei doveri delle amministrazioni e dei diritti dei cittadini, prevedendo gli strumenti necessari a garantirne l'effettività. L'adozione del provvedimento consentirà di dare attuazione alle proposte pervenute dai cittadini in relazione a:

- **divieto di richiedere certificati:** la Carta dovrà individuare le modalità per assicurare che i cittadini e le imprese non debbano fornire dati, informazioni e documenti già in possesso dell'amministrazione; i soggetti pubblici dovranno provvedere autonomamente alla loro acquisizione attraverso l'accesso per via telematica e senza oneri alle banche dati delle amministrazioni certificanti o attraverso la richiesta di una semplice autocertificazione;
- **semplificazione del linguaggio:** il disegno collegato alla finanziaria prevede per le amministrazioni pubbliche il dovere di usare un linguaggio semplice e chiaro, in modo da rendere facilmente comprensibili i documenti amministrativi e le informazioni fornite attraverso tutti i canali istituzionali, anche sulla base di una direttiva da adottarsi con decreto del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione;

¹ Disegno di legge "Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della Pubblica amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l'emanazione della carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche", approvato dal Consiglio dei Ministri il 12 novembre 2009.

- **cortesìa e responsabilità di dipendenti e dirigenti pubblici**: la proposta introduce espressamente il principio della disponibilità e della cortesìa dei dipendenti dell'amministrazione pubblica, per l'attuazione del quale si prevede l'adozione di un apposito documento di linee guida da parte del Ministero.

La proposta contiene inoltre alcune disposizioni sul **rapporto tra cittadino e pubblica amministrazione** che rispondono alle esigenze, evidenziate da alcuni utenti, di effettività di norme e garanzie già previste. La Carta dovrà infatti assicurare il rispetto dei diritti dei cittadini introducendo incentivi e sanzioni (incluse ipotesi di responsabilità dirigenziale e disciplinare) a carico sia delle amministrazioni interessate che dei singoli dipendenti pubblici. In caso di omissioni o ritardi immotivati sarà prevista la sostituzione, anche temporanea, dei dipendenti inadempienti o la riassegnazione della titolarità di procedimenti o di singoli atti a diversi uffici.

3.1.3. Il programma di Misurazione degli oneri amministrativi

Nel 2007 il Ministero per la pubblica amministrazione e l'innovazione ha avviato, in linea con le raccomandazioni comunitarie, un **programma di Misurazione degli oneri amministrativi (MOA)** sostenuti dalle imprese in alcuni settori chiave di regolazione pubblica, con lo scopo di individuare e ridurre gli obblighi informativi ripetitivi o eccessivi ai fini della tutela degli interessi pubblici.

Ad oggi, le attività, realizzate da una *task-force* coordinata dall'Ufficio per la semplificazione, hanno consentito di stimare i costi sostenuti dalle imprese in cinque settori di regolazione: *privacy*, ambiente, prevenzione incendi, beni culturali e paesaggio, lavoro e previdenza. Per tre di questi (prevenzione incendi, beni culturali e paesaggio, lavoro e previdenza) sono già stati emanati, come previsto dal "Taglia oneri amministrativi" introdotto dal d.l. n. 112/2008¹, i "Piani di riduzione"² che individuano le conseguenti misure di semplificazione. L'attuazione del programma di misurazione sta proseguendo con le misurazioni relative alla regolazione pubblica nei settori appalti e fisco.

1 Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 ("Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria"), convertito dalla Legge 6 agosto 2008, n. 133.

2 I piani sono consultabili sulle [pagine del sito del Dipartimento della funzione pubblica](#)

In questo contesto saranno affrontate anche le criticità delle procedure vigenti segnalate tramite l'iniziativa.

Prendendo spunto dalle migliori esperienze internazionali, il Ministero ha di recente esteso le attività di misurazione e riduzione agli oneri gravanti sui cittadini. Sulla base delle segnalazioni delle associazioni di tutela dei cittadini, per l'avvio della misurazione è stata individuata l'area della disabilità. La misurazione consentirà di identificare e affrontare in modo sistematico le problematiche relative a questa area di regolazione; le segnalazioni pervenute dalla consultazione *on-line* forniscono alcune prime importanti indicazioni per impostare in modo mirato il percorso di analisi e le successive attività di semplificazione.

3.1.4. Le altre iniziative

Per le altre numerose proposte pervenute, l'Ufficio per la semplificazione ha avviato specifici approfondimenti in raccordo con le amministrazioni responsabili, di cui si darà conto, una volta conclusa l'istruttoria nei prossimi report.

Alcuni dei contributi pervenuti, infine, si riferiscono a situazioni che non riguardano problemi di complicazione burocratica in senso stretto, ma sono collegate a situazioni di scarsa informazione sulle procedure esistenti. Lette nel complesso, tuttavia, esse sollevano un problema più generalizzato di insufficiente comunicazione da parte della pubblica amministrazione circa gli adempimenti richiesti per accedere ai servizi o per svolgere le procedure. Diverse segnalazioni pervenute a "Burocrazia: diamoci un taglio!" hanno evidenziato infatti una scarsa conoscenza delle opportunità telematiche già offerte dalla pubblica amministrazione e hanno avanzato, ad esempio, richieste di attivazione di servizi già esistenti.

Per rispondere a questa domanda, da oggi Linea Amica offre un nuovo servizio di *help desk* che informa e assiste telefonicamente il cittadino sull'accesso ai servizi *on-line*, in modo da contribuire alla riduzione del *digital divide*.

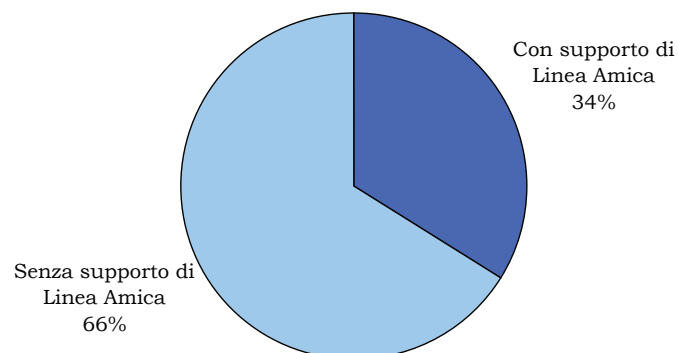
Inoltre, la Fase 2 di Linea Amica consentirà a circa 1.000 amministrazioni pubbliche di essere in rete unica telefonica e web, con organizzazione unica chiavi in mano e condivisione di banche dati comuni. Nel corso del 2010 è prevista una prima importante sperimentazione: l'integrazione tecnologica (VOIP e rete SPC) di 30-40 centri di contatto, in modo che il cittadino possa avere un unico interlocutore per le sue pratiche quando queste sono "sparse" fra diverse amministrazioni.

3.2. IL SUPPORTO DI LINEA AMICA

Linea Amica è il programma del Dipartimento della Funzione Pubblica, realizzato dal Formez, incentrato su una Rete multicanale dei centri di contatto della P.A. italiana, per offrire ai cittadini assistenza nei rapporti con la Pubblica Amministrazione. All'interno del progetto "Burocrazia: diamoci un taglio!" tale servizio si colloca come ulteriore supporto al cittadino, associazione o impresa per ricevere assistenza sul proprio caso.

Sul totale delle segnalazioni pervenute (197), un terzo (66) hanno richiesto e quindi ricevuto il supporto di Linea Amica (figura 5).

Figura 5 - Le richieste con supporto di Linea Amica (valori %)



I contenuti delle segnalazioni hanno riguardato problematiche inerenti il tema dei pagamenti, complicazioni procedurali, inefficienze dell'amministrazione pubblica, disorganizzazione degli uffici, mancanza di dialogo tra le pubbliche amministrazioni, richieste di una maggiore informatizzazione dell'amministrazione.

Tutte le segnalazioni sono state gestite. Una sola è attualmente in lavorazione.

Per oltre la metà (36) è stata rilevata la volontà del cittadino di esprimere unicamente una proposta di semplificazione burocratica scevra da richieste di informazioni e/o di supporto alla risoluzioni di problemi.

Delle rimanenti, secondo i criteri di classificazione propri del servizio Linea Amica, 13 sono risultate riconducibili alla tipologia di “Richiesta di informazione” e 10 a quella di “Problema da risolvere”. Per le segnalazioni del tipo “Richiesta di informazione” si è provveduto a fornire risposte puntuali ai cittadini su specifici quesiti; per quelle classificate come “problemi”, i funzionari di Linea Amica hanno contattato direttamente, e per conto dei cittadini, le amministrazioni di riferimento trovando soluzioni e/o mettendo in contatto successivamente il cittadino con l’ente. Per 7 segnalazioni non è stata possibile l’associazione dei contenuti ad alcuna delle categorie sopra menzionate. Tre in particolare si sono rivelate semplici manifestazioni di disagio per la propria situazione personale nei rapporti con la pubblica amministrazione.

Tabella 1 - Classificazione segnalazioni pervenute a Linea Amica

TIPOLOGIA	TOTALE
Proposta di semplificazione	36
Richiesta di informazione	13
Problema da risolvere	10
Altro	7
Totale	66

Figura 6 – Classificazione segnalazioni pervenute a Linea Amica (valori %)

