



F.LE.PAR.

**Federazione Legali e Professionisti
delle Amministrazioni della Repubblica**

Aderente CODIRP

flepar@virgilio.it

Contributo per la Commissione Parlamentare Bicamerale per la Semplificazione

Audizione per Indagine conoscitiva sulla “Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa”

La scrivente organizzazione, affiliata CODIRP, rappresentativa della maggioranza degli avvocati e dei professionisti della Pubblica Amministrazione, oltre ad essere legittimata alla contrattazione nazionale in sede ARAN, promuove da tempo eventi scientifici e formativi pubblici e formula proposte in materia di semplificazione delle procedure amministrative. In questa sede, pertanto, focalizzeremo il nostro contributo nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla “*Semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa*”, sul collegamento fra la necessità di semplificazione ed i progetti che il PNRR prevede di realizzare.

Dal punto di vista operativo, quale presupposto per l'attuazione ed il raggiungimento degli scopi fondamentali previsti, l'EU ritiene che, “*visti i pacchetti di misure di bilancio senza precedenti adottati dagli Stati membri e il conseguente ruolo più incisivo svolto dal settore pubblico nell'economia*”, sia “*particolarmente importante che le amministrazioni pubbliche siano efficaci ed efficienti*” (v. *Strategia annuale per la crescita sostenibile 2021* Commissione Europea del 17.9.2020).

Lo studio OCSE Italia 2021 ricorda che “*tra i Paesi membri la fiducia nelle istituzioni pubbliche in Italia si attesta tra i livelli più bassi*” e che “*nel corso dei prossimi anni, l'Italia si troverà dinanzi a un'opportunità senza precedenti per migliorare l'efficacia del suo settore pubblico attraverso le risorse e gli obiettivi strategici del Piano Nazionale di ripresa e resilienza, **il rinnovamento dei servizi pubblici** e i contributi derivanti **dalla digitalizzazione** e dall'innovazione*”.

COME RIGENERIAMO LA PA?

La Pubblica Amministrazione, quindi, **deve essere “rigenerata”, in modo da svolgere anche un ruolo di indirizzo e assistenza per l’individuazione prima e l’attuazione poi di progetti organici e di sistema.**

Per la facilitazione interna di tale approccio riorganizzativo, sotto il profilo operativo proponiamo uno strumento flessibile e **senza costi**, che ruoti intorno alla creazione di una **“trattazione trasversale”, digitale, di attività e funzioni, con modalità telematiche**, da postazioni di lavoro dei singoli preposti, che si arricchiscano di contenuti mediante la condivisione contestuale (e non più in sequenza) degli apporti tra le diverse aree interessate dai processi, nonché mediante l’implementazione connessa alle attività svolte e da svolgere.

**trattazione
trasversale**

Al fine di ottimizzare l’integrazione tra i vari soggetti coinvolti nel processo e di evitare ricicli del flusso di processo disegnato, può essere predisposto uno strumento di comunicazione *off line* che consenta il passaggio di informazioni o la formalizzazione di quesiti (registrandone anche le risposte).

Procedure di valutazione formali, elaborate solo a livello centrale, non tarate sulle effettive realtà produttive o locali, peccano infatti di astrattezza.

Per massimizzare gli effetti, occorrerebbero dunque **modalità di lavoro “in parallelo”**, secondo un modello simile alla geometria frattale, attuando progetti piccoli, adatti in primo luogo alle piccole imprese, ma replicabili su grande scala e/o sussumibili come parte di disegni o progetti più ampi.

Essendo necessario un insieme di progetti coordinati secondo un piano strategico, tale ricostruzione potrà determinare **un apporto diretto all’ economia reale anche per fare ripartire le piccole imprese**, che sono quelle che hanno patito di più dalla crisi.

Sia nella fase della realizzazione dei progetti che nel *follow up* le PMI non vanno lasciate sole, ma devono trovare una **struttura di indirizzo e sostegno** che consenta loro di colmare le lacune dovute

**indirizzo e
sostegno**

alla piccola dimensione e potenziare la loro competitività.

Su tali premesse, si potranno assicurare migliori e più qualitative interazioni istituzionali tra tutte le PA, al fine di garantire una maggiore efficienza e concretezza operativa del sistema pubblico in termini certamente vantaggiosi posto che, in tal modo, **si eliminerebbero duplicazioni e sovrapposizioni di ruoli e funzioni**, evitando di incidere su risorse e attività ordinarie delle singole PA, che così non verranno distolte dalle proprie, tipiche attività istituzionali.

In tal modo si ridurranno non solo i conflitti di competenza, ma anche quelli di interesse e si otterrà una **spinta verso la deburocratizzazione amministrativa; al contempo si semplificherà l'attivazione di interventi più tempestivi, efficaci e realmente operativi, più mirati per organizzazioni, modelli organizzativi, sistemi di gestione e sicurezza, nonché specificità per settori produttivi e distretti territoriali, servizi pubblici e sociali, cittadini.**

debuocratizzazione amministrativa
interventi operativi

Per ottenere efficacia ed efficienza occorre cambiare la struttura gestionale, **da piramidale gerarchica a un sistema di decisione diffuso e trasparente che permetta di lavorare ai progetti in parallelo ed in rete.** L'idea è quella di creare un sistema di decisione ad autoapprendimento simile alle reti neurali contrapposte in cui la trasparenza della decisione non sia garantita da un sistema autorizzativo di controlli verticali ma da una certificazione simile alle **blockchain.**

La PA con le sue professionalità interne può permettere alle PMI di superare il divario tecnologico dovuto alle loro dimensioni mettendole in rete tra loro e con la PA stessa per la realizzazione di un progetto comune far ripartire l'Italia.

In altre parole, la PA deve poter rappresentare lo scrigno della conoscenza cui ogni piccola impresa deve poter attingere per non ripetere lavoro già fatto da altri ed impegnare le proprie forze in obiettivi sfidanti ed innovativi.

La sfida è quella di liberare le energie interne alla PA e contemporaneamente raccoglierne i risultati in modo organizzato e

costruttivo.

I progetti pur se di ampio respiro devono essere creati per essere realizzati a moduli più piccoli così che possano essere realizzati anche da piccole medie imprese ed ogni modulo entri a far parte di un bagaglio di conoscenze condiviso, una specie di intelligenza collettiva.

GOVERNANCE E SEMPLIFICAZIONE

Per svolgere questo ruolo di indirizzo e di assistenza, **la PA deve attribuire centralità decisionale alle competenze professionistiche specialistiche, con ruolo attivo adeguatamente calibrato per orientare e supportare la realizzazione dei progetti.**

La nostra proposta è quella di istituire delle task force, dei nuclei centrali, settoriali e territoriali, a rilevante componente di **professionisti pubblici interdisciplinari** (espressioni di competenze specialistiche e in grado di interagire anche **in gruppi misti pubblico/privati**), ovvero dei team interprofessionali, **organizzati in rete**, dotati di adeguata autonomia, a partire dalla capacità di concorrere alla scelta, tra pari, dei coordinatori dei team, in modo da poter dispiegare un'intelligenza collettiva nella progettazione e realizzazione dei progetti e semplificare i processi selettivi e decisionali.

Questi **team interprofessionistici multidisciplinari** potranno essere articolati sia centralmente, sia sul territorio, **ma senza essere ingabbiati o trafilati da piramidi gerarchiche, iter burocratici e appesantimenti**, in quanto da correlarsi paritariamente e direttamente al medesimo centro unico o cabina di regia di riferimento, in modo da poter realmente rappresentare dei punti di riferimento, task force, comitati scientifici e tecnici e raccordarsi istituzionalmente con la cabina centrale di regia, valorizzando e utilizzando il ruolo e le funzioni di tutte le componenti professionali pubbliche: ingegneri, professionisti sanitari, biologi, chimici, geologi, attuari, informatici, avvocati.

**team
interprofessionistici
multidisciplinari**

Si tratta di **competenze professionistiche** pubbliche che potrebbero interagire per l'attuazione degli indirizzi centrali, ma

anche per indicazioni, proposte, progetti pilota, per settori produttivi, agricoli, industriali e di servizi, oltre che per distretti produttivi e territoriali, in modo da potenziare il legame tra indirizzi, attuazione e conseguenze e dunque per realizzare e rendere operative tutte le azioni adottate nell'ambito del PNRR.

Trattandosi di attività a valenza eccezionale e soggette a specifiche tempistiche e previsioni, sarebbe opportuno regolamentarle in un apposito percorso strutturato, parallelo ma esterno a quello ordinariamente esistente presso le varie PA, in modo da essere dedicato direttamente alle previsioni del PNRR, istituendo quindi **un raccordo istituzionale diretto** tra i predetti team o task force interprofessionali multispecialistici **con la Cabina di regia** cui fa capo la Governance, anche per snellire e semplificare l'interazione tra le varie Amministrazioni centrali e territoriali ed **evitare interferenze tra le attività ordinarie che le PA dovranno continuare a svolgere e le attività straordinarie previste dal PNRR, che dovranno essere affidate ai team interprofessionali che si interfaceranno direttamente con l'Autorità deputata alla gestione del PNRR.**

**raccordi
diretti con la
Cabina di
Regia**

Allo stesso modo, mediante tali nuclei di professionisti pubblici, potrebbero essere introdotti più efficienti, rapidi e trasparenti percorsi nei **rapporti pubblico/privati, radicando antidoti e anticorpi istituzionali e deontologici anche in chiave anticorruzione.**

**anticorpi
anticorruzione**

DIGITALIZZAZIONE

L'Europa ha posto la transizione digitale equa e sostenibile come uno dei principali obiettivi del Recovery Plan e del Next Generation EU.

L'ultima fotografia restituita nel 2021 dal DESI (Digital Economy and Society Index) che monitora l'indice di digitalizzazione dell'economia e della società in Europa, vede **l'Italia occupare il ventesimo posto tra i 28 Stati membri dell'UE.** Perché digitalizzare non è trasporre in tecnologia la carta, ma cambiare i processi per migliorarne la qualità.

Sul tema della digitalizzazione la proposta è quella di costituire un cloud nazionale pubblico utilizzando le risorse già esistenti nella pubblica amministrazione italiana, incrementandole.

L'utilizzo di server di proprietà pubblica, costruendo in proprio la piattaforma tecnologica presenta notevoli vantaggi rispetto ad una mera acquisizione della tecnologia sul mercato:

- la costruzione in proprio della tecnologia trasforma la leva finanziaria in leva tecnologica;
- permette l'eliminazione del rischio c.d. di *vendor lock in*, cioè la creazione di un rapporto di dipendenza col fornitore del servizio;
- rende facilmente attuabile l'interoperabilità dei servizi, sia tra PP.AA., sia tra P.A. e privati, con apertura del mercato alle Piccole e Medie Imprese (PMI);
- consente una fattiva protezione dei dati restando la PA titolare degli stessi;
- permette di affidare lo sviluppo delle app anche a studenti o start up universitarie e altre piccole imprese;
- i server possono essere utilizzati non solo per ospitare la banca dati della pubblica amministrazione, costituita secondo il principio del *once only*, ma di utilizzarne la potenza di calcolo per progetti di ricerca scientifica (*grid computing*) o per ospitare uno spazio virtuale commerciale a favore delle piccole imprese;
- l'utilizzo di app pubbliche e piattaforme dedicate permetterebbe l'eliminazione dei costi degli intermediari e la possibilità di far conoscere anche piccole realtà, altrimenti sconosciute.

Per quanto riguarda il commercio on line questa piattaforma pubblica messa a disposizione delle piccole imprese (agricole, artigianali, del turismo ecc.) permetterebbe di avere una piazza virtuale, con bancarelle virtuali, per il commercio on line di prodotti legati all'artigianato e agricoltura del territorio (e-commerce a km zero).

A questo scopo potrebbero essere coinvolta la rete delle camere di commercio che hanno già nelle loro banche dati tutte le informazioni necessarie.

Una volta che si sia costruito un modello organizzativo basato sulla architettura delle **blockchain**, come sopra richiamato, si potranno attuare progetti di più ampio respiro della semplice digitalizzazione degli attuali processi amministrativi.

Nelle *blockchain* le informazioni vengono registrate e distribuite

blockchain

tra più nodi per garantire sicurezza informatica e resilienza. Le decisioni vengono trascritte in registro pubblico non modificabile senza il consenso della rete, questo consente la trasparenza e la tracciabilità delle decisioni.

L'utilizzo delle *blockchain* permette di scambiare documenti ed informazioni tra le pubbliche amministrazioni ed il cittadino rivoluzionando il concetto di "certificato".

Il suo impiego nell'ambito dell'anagrafe, per esempio, sarebbe in grado di garantire l'inalterabilità dei dati relativi alla nascita del bambino/a oltre che una riduzione dei tempi per il disbrigo delle pratiche. La *blockchain* è una architettura primariamente organizzativa più che tecnologica. L'Economist la definisce "*the trust machine*", cioè la macchina della fiducia, per enfatizzare la possibilità che, all'interno di un'architettura distribuita e decentralizzata (dove tutti possono verificare e dove nessuno da solo detiene il potere del controllo) ci si possa fidare di più. Per questa (astratta) attitudine, la *blockchain* viene vista **come lo strumento capace di sostenere la lotta alla corruzione**, combattere traffici illegali, avviare processi virtuosi di lotta alla povertà e molto altro. La validazione su *blockchain* aggiunge un ulteriore livello di sicurezza ai sistemi di firma digitale e biometrica.

**lotta alla
corruzione**

Tra le priorità di investimento del Recovery Plan c'è senza ombra di dubbio anche la **digitalizzazione degli appalti**.

**digitalizzazione
degli appalti**

La digitalizzazione deve andare di pari passo con il rafforzamento della Banca dati nazionale dei contratti pubblici presso ANAC. Sono strumenti indispensabili per garantire efficienza e trasparenza della spesa. La gestione degli appalti digitalizzata garantirebbe da un lato maggiore celerità e dall'altro trasparenza degli affidamenti. Questo obiettivo è già previsto dalle direttive UE in tempi stretti, con verifiche di attuazione già nel 2023.

Il ricorso alle *blockchain* anche in questo ambito, partendo dalla citata revisione della banca dati nazionale degli appalti, operativa presso l'ANAC potrebbe monitorare la velocità della spesa, limitare gli appesantimenti burocratici a carico delle PP.AA., con ricadute positive anche sulle imprese partecipanti, rendendo possibile l'attività di verifica dei requisiti dichiarati dai concorrenti.

L'utilizzo della *blockchain* comporterebbe l'obbligo di rispettare standard di controllo rigidi che assicurino il dato. Dati corretti aumenterebbero il valore delle imprese, che partecipano alle gare di appalto, o ancora nel turismo delle imprese che offrono servizi al cittadino e così via nei diversi settori, dove la PA potrebbe avere un ruolo fondamentale (si pensi che la Svizzera in poco più di un anno è diventato un hub europeo).

Utilizzando apposite piattaforme si potrebbe tracciare l'intero processo produttivo del *Made in Italy*, con benefici al "marchio Italia" costituito dalle piccole imprese.

Il tutto, anche attraverso la previsione di una netta separazione tra Amministrazioni ed Enti preposti alla consulenza e prevenzione, ed Amministrazioni ed Enti preposto a vigilanza e sanzioni, anche per evitare duplicazioni di funzioni e conseguente aumento di costi, da un lato, e prevenzione e meccanismi di incentivi/disincentivi, dall'altro.

Consulenza organizzativa al management aziendale: azioni e/o percorsi, comunque denominati (consulenza, *coaching*, accompagnamento, *tutoring*, formazione, supervisione,) e in qualunque forma (formazione, ricerca-intervento, monitoraggio e valutazione, etc.) con finalità di consolidamento e sviluppo di competenze di *change management* nel contesto emergente, volte a progettare-**riprogettare le strutture e/o le modalità organizzative in rapporto a nuove esigenze di mercato (ad esempio, implementazione di forme adeguate di lavoro a distanza, smart working)**. Questi interventi potrebbero essere sostenuti nelle piccole e medie imprese, che compongono arte rilevante del nostro tessuto produttivo.

riprogettare le strutture e/o le modalità organizzative lavoro a distanza

SENSORI DI CONTATTO DIRETTI E INDIRETTI, INTERNI ED ESTERNI, PER L'ATTUAZIONE DEI PIANI ED IL CONTROLLO

Visti i ritardi le difficoltà di attuazione dei progetti del PNRR e le esigenze di prevenzione da possibili disfunzioni e i rischi di deviazioni dalla legalità, si propone quindi di istituzionalizzare dei canali di contatto e segnalazione lungo gli iter amministrativi (sensori) lungo gli iter amministrativi, organizzativi, programmatori ed esecutivi per la realizzazione di quanto previsto nelle varie linee del PNRR.

Le varie strutture previste dalla complessa e pluristratificata Governance del PNRR non stanno avendo la rapidità e la tempestività necessarie per monitorare organizzazione, programmazione e attuazione dei diversi progetti.

Sono necessari piuttosto canali dovranno essere di facile e diretto riferimento per i Ministeri vigilanti e Presidenza del Consiglio, oltre che alla Cabina di regia, riconoscendo la legittimazione alle segnalazioni alle Organizzazioni Sindacali sia Confederali che di primo livello, oltre che ad Associazioni specialistiche, prevedendo almeno l'obbligo di risposta da parte delle Strutture di Vertice delle Amministrazioni Pubbliche entro 30 giorni.

In tal modo i vertici di Governo potranno avvalersi di una pluralità di elementi e fattori che – insieme agli altri strumenti e valori apportati dalle proposte formulate – saranno utili per una maggiore vicinanza ai progetti e alla compattezza e snellimento della lunga piramide burocratica amministrativa.

Roma, 12 gennaio 2022

Il Segretario Generale
Tiziana Cignarelli

