

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LA SEMPLIFICAZIONE****RESOCONTO STENOGRAFICO****INDAGINE CONOSCITIVA****32.****SEDUTA DI MERCOLEDÌ 3 AGOSTO 2022****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE NICOLA STUMPO****INDICE**

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Esame e approvazione del documento conclusivo:	
Stumpo Nicola, <i>presidente</i>	3	Stumpo Nicola, <i>presidente</i>	3, 5
		Buratti Umberto (PD)	4
INDAGINE CONOSCITIVA SULLA SEMPLIFICAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE CONNESSE ALL'AVVIO E ALL'ESERCIZIO DELLE ATTIVITÀ DI IMPRESA		Ciaburro Monica (FDI)	4
		Dell'Olio Gianmauro (M5S)	4
		Pisani Pietro (L-SP-PSd'Az)	4
		ALLEGATO: Documento conclusivo approvato	6

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
NICOLA STUMPO

La seduta comincia alle 14.30.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

Esame e approvazione del documento conclusivo.

PRESIDENTE. Comunico che la seduta odierna è dedicata all'esame della proposta di documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa, già inviata per le vie brevi ai componenti della Commissione.

La proposta di documento conclusivo costituisce l'esito di un proficuo lavoro collettivo svolto in un clima di grande collaborazione tra i gruppi.

Ritengo sia stato un lavoro importante, che ha consentito alla Commissione di seguire da vicino l'evolversi degli interventi normativi ed attuativi in un ambito che ha vissuto una particolare intensità in questi mesi anche alla luce dell'intrecciarsi degli obiettivi dell'Agenda per la semplificazione e del PNRR. Il documento ripercorre dunque lo scenario normativo di riferimento e l'evoluzione delle misure adottate nei diversi settori con elementi di riflessione che auspica possano essere un punto di partenza nella prossima legislatura.

Nel chiedere quindi se qualcuno intenda intervenire per le dichiarazioni di voto ringrazio sentitamente tutti per il lavoro di questi anni.

In questa Commissione abbiamo svolto delle audizioni di estremo interesse, abbiamo portato a termine due lavori molto utili e vorrei – al termine di questo lavoro – ringraziarvi nuovamente come feci il primo giorno quando mi avete eletto Presidente. In questi anni ho avuto l'onore di rappresentare questa istituzione e tutti i componenti di questa Commissione, desidero farlo ancora oggi perché al termine di questi anni di lavoro devo dire che abbiamo davvero fatto un percorso di utilità, non soltanto per l'oggi, ma anche per quello che verrà dopo. Abbiamo svolto una prima indagine sulla digitalizzazione della sanità, quando ancora non ne parlava nessuno, è diventato un tema di attualità quando c'è stata la pandemia Covid-19 e spero che quanto abbiamo detto e scritto possa dare anche un contributo a migliorare il lavoro che si sta continuando a fare.

Con il P.N.R.R. ci siamo resi conto della centralità dell'indagine che abbiamo deliberato sulla semplificazione dell'attività di impresa. Non è un caso che proseguendo con il nostro lavoro abbiamo incrociato il lavoro che il Parlamento ha messo in atto sui decreti sulla semplificazione per quello che riguardava l'attuazione del P.N.R.R., e i connessi problemi delle aziende. Si sono incrociati così gli indirizzi che avevamo anche noi iniziato a dare quale stimolo per un dibattito su ciò che viene visto come un freno per la capacità del nostro paese di rafforzarsi e di essere paese trainante. Le osservazioni che in questa sede sono state evidenziate, penso alle tante associazioni di imprese che abbiamo incontrato, ci hanno investono temi che saranno oggetto di esame

nella prossima legislatura per rendere questo paese più moderno e più confacente alle necessità dei cittadini e delle imprese.

Lascio ora la parola al Senatore Dell'Olio che ha chiesto di intervenire.

GIANMAURO DELL'OLIO (M5S). Vorrei ringraziare il Presidente Stumpo, che ha condotto questa Commissione facendo lavorare tutti i gruppi politici indipendentemente dalla appartenenza con esiti molto positivi. Rivolgo inoltre un pensiero ai colleghi che arriveranno nella prossima legislatura affinché possano portare avanti queste tematiche e auspico che gli orari di seduta possano permettere una più alta partecipazione, perché sappiamo tutti che Camera e Senato hanno dei calendari diversi e le Commissioni un ordine del giorno ampio.

PIETRO PISANI (L-SP-PSd'Az). Vorrei ringraziare il Presidente e riconoscere la sua onestà intellettuale che ci ha permesso di lavorare in modo tranquillo e sereno, senza avere scontri che purtroppo in politica sono molto frequenti; questa è stata una Commissione, che ha lavorato per il bene dei cittadini e tutti hanno contribuito.

Quello che è stato fatto è stato fatto pensando al bene dei cittadini, e questa è una grande vittoria per la politica.

UMBERTO BURATTI (PD). Grazie Presidente. Anche io desidero ringraziare lei che ha saputo mettere a frutto la sua esperienza politica nel gestire i lavori di una Commissione dove abbiamo lavorato all'unisono, siamo riusciti a trovare intese e accordi su dei temi così importanti che, come diceva lei, ci ha visto vivere la triste esperienza della pandemia e alcune delle cose che erano emerse nei nostri lavori sono state trasferite poi negli atti del Governo.

Un ringraziamento a tutti, un ringraziamento agli uffici che hanno saputo lavorare così attivamente in questi anni nel produrre documenti, nell'essere il nostro braccio operativo. Un grazie a tutti, certamente anche a coloro che sono venuti alle audizioni, i Ministri, penso da ultimo il Ministro

Brunetta, quando ci ha portato anche il lavoro che è stato fatto dal suo Ministero. Purtroppo potevamo, come dire, ancora portare a termine un po' di lavoro, ma poi è andata come è andata.

In futuro, pensando alla riduzione del numero dei parlamentari, forse sarà già un problema fare lavorare le Commissioni permanenti, immagino che queste Commissioni forse saranno quelle che avranno una riduzione quasi per impraticabilità di campo, comunque grazie davvero a tutti per l'ottimo lavoro.

MONICA CIABURRO (FDI). Grazie Presidente.

Io credo che questa Commissione, seppure avvicinandosi e rapportandosi con governi che si sono susseguiti ha sempre lavorato facendo sintesi, grazie a lei e all'attenzione che avete sempre destinato a quelle che sono le aree più fragili, quelle che ancora oggi hanno meno servizi pur pagandoli, e ancora oggi continuiamo a togliere, anziché riportarle a una dignità e parità di condizioni di vita, di attività, di economia.

Mi auguro che il nostro lavoro abbia prodotto dei documenti che possano essere di spunto e di riflessione e dare una strategia anche rispetto a questioni molto importanti portando a sintesi visioni diverse.

Il modo in cui si è lavorato è stato certamente positivo. E costruttivo nell'interesse di quelle che sono le esigenze della nostra Italia e dei nostri italiani. Immaginare un futuro effettivamente, come è già stato detto, con la contrazione dei parlamentari e le attività di questa Commissione può essere difficile; dobbiamo anche dirci che in questa Legislatura si « navigava a vista » in aula con variazioni di calendario, di orari, di convocazioni, il che non produce mai effetti positivi. Per tutto l'impegno che in qualche modo abbiamo messo mi auguro che tutte le sintesi che abbiamo saputo esprimere possano essere d'aiuto, quanto meno un punto di partenza e approfondimento successivo.

Grazie ancora a tutti gli uffici, perché davvero soprattutto loro nel marasma delle convocazioni sono stati veramente penalizzati e hanno lavorato molto di più, grazie.

PRESIDENTE. Non essendoci altre richieste di intervento metto in votazione il documento conclusivo. Chi è a favore? Chi si astiene? Chi è contrario?

La Commissione approva il documento conclusivo.

PRESIDENTE. Prendo atto con soddisfazione che l'approvazione del documento

è avvenuta all'unanimità e ringrazio nuovamente tutti per il lavoro di questi anni.

La seduta termina alle 14.45.

*Licenziato per la stampa
il 17 ottobre 2022*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO

Indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa.**DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO**

INDICE

Le audizioni svolte
Le finalità alla base dell'indagine conoscitiva
Il contesto normativo e i c.d. decreti semplificazione
Il decreto-legge n. 76 del 2020 e l'Agenda per la semplificazione 2020-2023
Il decreto-legge n. 77 del 2021
Il PNRR quale acceleratore delle misure di semplificazione, digitalizzazione e rafforzamento della capacità amministrativa del Paese
Le fasi iniziali di attuazione del PNRR
Alcuni dati di riferimento
Il miglioramento dei servizi offerti alle imprese puntando su digitale e semplificazione della documentazione
SUAP e SUE: le finalità e gli interventi
Il fascicolo informatico d'impresa
L'importanza di un codice univoco
La valorizzazione del ruolo delle Camere di commercio e degli enti locali
La transizione digitale e l'interoperabilità quali elementi chiave per la semplificazione dei procedimenti
La trasformazione della p.a. in chiave digitale
La strategia delle identità digitali
Un impegno comune contro il *digital divide*
L'obiettivo della transizione ecologica del Paese
La semplificazione dei procedimenti autorizzatori e la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione
L'esigenza di conciliazione degli obiettivi di incremento della produzione energetica (da fonti rinnovabili) con la gestione del territorio
La razionalizzazione delle procedure autorizzative per contribuire al raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica
La semplificazione e la partecipazione
La semplificazione della VIA e l'importanza del « fattore tempo »
L'obiettivo di una semplificazione dei procedimenti in settori cruciali per il Paese
Il settore del turismo
Il processo di semplificazione nella disciplina degli appalti
Verso una semplificazione strutturale per cittadini e imprese
L'eccesso degli oneri burocratici e la riprogettazione dei processi « chiave »
La semplificazione delle procedure per i c.d. *bonus* e la tempestività dei controlli
Elementi conclusivi

LE AUDIZIONI SVOLTE

La Commissione parlamentare per la semplificazione ha deliberato, nella seduta del 13 gennaio 2021, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa. Il termine, originariamente fissato al 30 settembre 2021, è stato successivamente prorogato fino al 30 aprile 2022.

Nel corso dell'indagine sono state svolte le seguenti audizioni:

13 gennaio 2021 Audizione della Ministra per la Pubblica Amministrazione *pro tempore*, Fabiana Dadone

24 febbraio 2021 Audizione di rappresentanti di CNA Nazionale – Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa

3 marzo 2021 Audizione di rappresentanti di Farindustria

12 marzo 2021 Audizione di rappresentanti di Confartigianato Imprese.

19 marzo 2021 Audizione di rappresentanti di Unioncamere, di Infocamere, e delle Camere di commercio di Padova, di Bari e di Milano Monza Brianza Lodi.

25 marzo 2021 Audizione di rappresentanti di Confcommercio-Imprese per l'Italia

8 aprile 2021 Audizione di rappresentanti di Ance – Associazione Nazionale Costruttori Edili

15 aprile 2021 Audizione di rappresentanti di Confesercenti, dell'Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia (A.N.P.C.I.)

21 aprile 2021 Audizione di rappresentanti di ConfProfessioni

28 aprile 2021 Audizione di rappresentanti di ANCI

6 maggio 2021 Audizione di rappresentanti dell'Agid

13 maggio 2021 Audizione di rappresentanti di Alleanza delle Cooperative

20 maggio 2021 Audizione di rappresentanti dell'Istat

27 maggio 2021 Audizione di rappresentanti dell'Unione delle province italiane (UPI)

17 giugno 2021 Audizione di rappresentanti della Conferenza delle Regioni e delle province autonome

8 luglio 2021 Audizione di rappresentanti di ENI

6 ottobre 2021 Audizione di rappresentanti di ENEL

16 ottobre 2021 Audizione di rappresentanti di Egualia

21 ottobre 2021 Audizione di rappresentanti di Energia Libera e Italia Solare

28 ottobre 2021 Audizione di rappresentanti di Poste Italiane SpA

11 novembre 2021 Audizione di rappresentanti dell'Associazione dei segretari comunali Vighenzi

18 novembre 2021 Audizione di rappresentanti di Formez PA, di rappresentanti di General SOA e di rappresentanti di FederDistribuzione

25 novembre 2021 Audizione di rappresentanti di Utilitalia, di Federmetano, Federazione nazionale distributori e trasportatori di metano, di Anie (Federazione nazionale imprese elettrotecniche ed elettroniche)

2 dicembre 2021 Audizione di rappresentanti di Assoturismo-Confesercenti e del Consiglio nazionale centri commerciali

13 dicembre 2021 Audizione di rappresentanti di Terna spa

15 gennaio Audizione di rappresentanti di Fondazione Inarcassa (Ingegneri e Architetti) e di FLEPAR (associazione Avvocati e Professionisti Tecnici e Sanitari)

19 gennaio 2022 Audizione del Ministro del Turismo, Massimo Garavaglia

20 aprile 2022 Audizione del Ministro per la pubblica amministrazione, Renato Brunetta

21 aprile 2022 Audizione di rappresentanti della Direzione generale per il mercato, la concorrenza, la tutela del consumatore e la normativa tecnica (DGMCTCNT) e della Direzione generale per la vigilanza sugli enti cooperativi e sulle società (DGVESCGC) del Ministero per lo sviluppo economico

28 aprile 2022 Audizione di rappresentanti del Ministero della cultura.

In data 30 aprile è stata inoltre trasmessa alla Commissione una memoria sui temi oggetto dell'audizione da parte del Ministero per la transizione ecologica.

LE FINALITÀ ALLA BASE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

La Commissione per la semplificazione ha inteso promuovere un lavoro modulare attraverso indagini conoscitive legate da uno stesso filo conduttore, volto a far emergere, all'interno di un quadro coerente di approfondimento, potenziali interventi legislativi orientati alla semplificazione della vita dei cittadini e delle imprese. Dapprima si è svolta un'indagine conoscitiva sul fascicolo elettronico sanitario, su cui si è registrata un'evoluzione particolarmente intensa negli ultimi anni, anche in ragione delle esigenze connesse alla crisi pandemica. Successivamente, la Commissione ha focalizzato l'attenzione sull'importanza di una partecipazione attiva del settore pubblico al rilancio della produzione e alla crescita, mettendo a disposizione delle imprese il supporto di un'amministrazione moderna ed efficiente, i cui processi di lavoro, sfruttando appieno le innovazioni digitali, rendano le intera-

zioni con gli utenti fluide e veloci in maniera omogenea su tutto il territorio nazionale.

La Commissione è partita dalla consapevolezza che l'esigenza di pervenire ad un'amministrazione pubblica che lavori al fianco dei cittadini, dando attuazione innanzitutto ai principi che richiedono un ruolo prioritario del digitale (*digital first*) e la non duplicazione di richieste di documentazione da parte della pubblica amministrazione (*once only*) è dirimente nell'attuale fase economica e sociale.

La piena digitalizzazione dei processi e dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche – unitamente al rafforzamento della capacità amministrativa al fine di poterne gestire appieno le potenzialità – rappresenta infatti la preconditione per una pubblica amministrazione che sappia interloquire con efficacia al suo interno e agire con trasparenza e rapidità all'esterno nei rapporti con persone fisiche e giuridiche. Tali obiettivi sono stati assunti come centrali anche nell'ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

A tal fine nel corso dell'indagine sono stati discussi ed approfonditi i possibili interventi di semplificazione – di cui alcuni hanno preso forma con i decreti-legge n. 76 del 2020 e n. 77 del 2021 e più di recente con le misure di attuazione del PNRR – volti a facilitare l'espletamento delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività produttive, inclusi i procedimenti autorizzatori nei settori energetici, con particolare riferimento a quelli per la produzione di energia da fonti rinnovabili e per la realizzazione di una reale transizione ecologica che non sia « frenata » da tempi lunghi e incerti della burocrazia.

Il dato di partenza è quello definito dalle analisi economiche che riguardano il nostro Paese, univoche nell'individuare la forte penalizzazione alla competitività dell'Italia nei seguenti fattori: l'eccessivo peso di procedure burocratiche complesse; l'iper-regolamentazione; uno scarso livello di digitalizzazione della p.a. Così si è espresso l'OCSE nel Rapporto economico 2021, così rilevano i dati del *ranking* internazionale *Doing Business* redatto dalla Banca Mondiale e così evidenzia la Commissione europea nei periodici *Country Report*. In tali *Report*, in particolare, gli oneri amministrativi e le restrizioni normative a carico del sistema imprenditoriale sono individuati tra i principali ostacoli alla crescita della produttività del tessuto imprenditoriale italiano.

In tali analisi sono state, al contempo, individuate situazioni territoriali di eccellenza che dimostrano come sia indispensabile gestire le medesime procedure in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, tanto che la stessa Banca Mondiale ha fatto presente che « diffondere le buone pratiche esistenti a livello locale permetterebbe all'Italia di scalare 15 posizioni nella classifica internazionale *Doing Business* ».

Nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione nell'ambito dell'indagine conoscitiva è stato stimato inoltre come la piena digitalizzazione delle imprese possa valere, nel lungo periodo, fino a 7 punti di PIL, secondo il Rapporto di Unionecamere; nel breve termine, è stato rilevato, l'intensificarsi della diffusione del digitale nelle PMI italiane può portare una crescita del PIL pari a 1,6 punti.

Oltre ai benefici degli investimenti nell'innovazione è stato evidenziato inoltre come una riduzione del 25 per cento gli oneri burocratico-

amministrativi sulle imprese – in primo luogo sull’avvio di un’impresa e sul pagamento delle imposte – significherebbe per l’Italia recuperare quasi 2 punti di PIL.

Al termine dell’indagine conoscitiva è emerso dunque con ulteriore certezza come gli obiettivi di crescita digitale e di modernizzazione della pubblica amministrazione siano assolutamente prioritari per il rilancio del sistema Paese, come emerge anche dalla strategia delineata nell’ambito del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che ha preso forma nei mesi di svolgimento dell’indagine e di cui la digitalizzazione e la modernizzazione della pubblica amministrazione costituiscono componenti essenziali della Missione 1 e – al tempo stesso – parti dell’asse strategico che permea l’intero documento.

IL CONTESTO NORMATIVO E I C.D. DECRETI SEMPLIFICAZIONE

La semplificazione dei procedimenti amministrativi è divenuta centrale nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione già a partire dal 1990 con la legge sul procedimento amministrativo 7 agosto 1990, n. 241, quando il tema è stato affrontato per la prima volta in modo sistematico.

Da allora sono seguiti interventi, approfondimenti, misure di riforma sui diversi profili della disciplina sul procedimento, al fine di individuare il «giusto punto di equilibrio» tra i diversi e plurimi interessi – pubblici e privati – coinvolti nella materia.

Negli ultimi anni, inoltre, come emerso nel corso dell’indagine conoscitiva svolta dalla Commissione, le raccomandazioni espresse in sede europea ed internazionale, hanno attribuito un ruolo imprescindibile alle misure di semplificazione amministrativa e normativa in Italia, in particolare al fine di realizzare uno snellimento delle procedure autorizzative e di controllo nei settori nei quali è più avvertito dai cittadini e dalle imprese l’eccessivo carico di oneri normativi e burocratici.

Nel corso della XVII legislatura tale obiettivo era stato oggetto di specifica attenzione da parte del legislatore, che ha adottato interventi di riforma – in particolare la legge delega n. 124 del 2015 e i successivi decreti attuativi – relativi al regime delle autorizzazioni amministrative e alla segnalazione certificata di inizio attività (SCIA, SCIA unica, SCIA condizionata, silenzio-assenso, comunicazione ecc.), ai termini dei procedimenti, nonché alla disciplina dell’autotutela amministrativa (revoca, sospensione, annullamento d’ufficio degli atti amministrativi). È stato rafforzato l’obbligo per le amministrazioni di predisporre moduli unificati e standardizzati, che definiscono, per ciascuna tipologia di procedimento, i contenuti tipici delle istanze, delle segnalazioni e delle comunicazioni alle pubbliche amministrazioni, le quali, a loro volta, sono tenute a pubblicare sui siti istituzionali i predetti moduli. È stata anche effettuata una ricognizione delle attività e dei procedimenti nei settori del commercio e delle attività assimilabili, dell’edilizia e dell’ambiente e per ciascuno di essi è stato indicato il regime amministrativo applicabile.

Nel corso della XVIII legislatura il decreto-legge n. 76 del 2020 ha introdotto le prime «modifiche di sistema» in materia, definendo altresì il percorso per una Agenda per la semplificazione per il periodo

2020-2023 concernente le linee di indirizzo e il programma di interventi di semplificazione per la ripresa a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, nonché il cronoprogramma per la loro attuazione.

Il rinnovamento della pubblica amministrazione attraverso la prosecuzione degli interventi di semplificazione, in parte già avviati nell'ambito dell'Agenda, è stata quindi una delle azioni di riforma alla base del PNRR, azioni che sono chiamate ad accompagnare ed agevolare la realizzazione degli obiettivi del piano a partire dalla digitalizzazione del settore pubblico. A tal fine, i decreti-legge n. 77 del 2021, n. 80 del 2021 e n. 152 del 2021 hanno definito l'architettura delle prime misure legislative di attuazione del programma degli interventi di semplificazione previsti. Semplificazioni rivolte in particolare al settore dell'energia sono state inoltre definite nel decreto-legge n. 17 del 2022 (c.d. « decreto energia ») e nei successivi provvedimenti in materia e nel decreto-legge n. 36 del 2022 (attuazione PNRR).

Il decreto-legge n. 76 del 2020 e l'Agenda per la semplificazione 2020-2023

In coerenza con le raccomandazioni delle istituzioni europee per il 2020, il decreto-legge n. 76 del 2020 – recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale (convertito con L. n. 120/2020), ha introdotto alcune innovazioni con particolare riguardo alle semplificazioni procedurali e alla responsabilità dei funzionari pubblici, nonché alle misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale.

In particolare, il decreto n. 76 del 2020 ha previsto:

la modifica della legge generale sul procedimento amministrativo (L. n. 241 del 1990), in funzione della semplificazione e accelerazione dell'azione amministrativa, tra cui l'aggiornamento della normativa in materia di autocertificazione;

l'accelerazione del procedimento in conferenza di servizi attraverso la procedura di conferenza di servizi straordinaria, utilizzabile fino al 31 dicembre 2021, con una tempistica più rapida rispetto a quella ordinaria;

disincentivi alla introduzione di nuovi oneri regolatori, in base ai quali qualora tali oneri non trovino compensazione con una riduzione dei costi di pari valore, siano fiscalmente detraibili;

la modifica della disciplina dei controlli della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento, introducendo una procedura speciale in caso di accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi per la realizzazione dei principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale;

l'adeguamento dei comuni con popolazione inferiore di 5.000 abitanti alle previsioni in materia di cittadinanza digitale a partire dalla data di cessazione dello stato di emergenza;

l'obbligo per le p.a. di utilizzare esclusivamente il Sistema pubblico di identità digitale – SPID e la Carta di identità – CIE per l'accesso dei cittadini ai propri servizi on line;

la presentazione di autocertificazioni, istanze e dichiarazioni direttamente da cellulare tramite AppIO;

la piena operatività della piattaforma pagoPA e la semplificazione delle modalità di rilascio della CIE;

una piattaforma unica di notifica digitale di tutti gli atti della PA e via PEC degli atti giudiziari;

il sostegno per l'accesso delle persone con disabilità agli strumenti informatici;

la semplificazione della disciplina anagrafica.

L'articolo 15 del decreto-legge n. 76 del 2020 ha poi previsto il completamento della ricognizione dei procedimenti amministrativi da parte dello Stato, le Regioni e le autonomie locali, sentite le associazioni imprenditoriali e ulteriori misure di semplificazione. Tale misura si intreccia a sua volta con i target fissati dal PNRR.

In particolare, l'individuazione concerne:

le attività soggette ad autorizzazione, giustificate da motivi imperativi di interesse generale, e le attività soggette ai regimi giuridici di cui agli articoli 19 (SCIA), 19-bis (SCIA unica o condizionata) e 20 (silenzio-assenso) della legge 7 agosto 1990, n. 241, ovvero al mero obbligo di comunicazione. Tale opera di ricognizione è stata avviata, in attuazione della legge delega di riforma della PA n. 124 del 2015, dal D.Lgs. n. 122 del 2016;

i provvedimenti autorizzatori, gli adempimenti e le misure incidenti sulla libertà di iniziativa economica ritenuti non indispensabili, fatti salvi quelli imposti dalla normativa dell'Unione europea e quelli posti a tutela di principi e interessi costituzionalmente rilevanti;

i procedimenti da semplificare;

le discipline e i tempi uniformi per tipologie omogenee di procedimenti;

i procedimenti per i quali l'autorità competente può adottare un'autorizzazione generale;

i livelli di regolazione superiori a quelli minimi richiesti per l'adeguamento alla normativa dell'Unione europea. Tali livelli sono attualmente definiti dall'articolo 14, comma 24-ter, della legge n. 246 del 2005.

In attuazione di queste disposizioni, la Conferenza unificata, nella seduta del 23 novembre 2020, ha sancito l'accordo per l'approvazione dell'Agenda per la semplificazione 2020-2023.

Le azioni «faro» individuate nell'ambito dell'Agenda investono oggi, in modo particolare, i seguenti ambiti:

1. la semplificazione e la reingegnerizzazione delle procedure;
2. la velocizzazione delle procedure;
3. la semplificazione e la digitalizzazione a partire dall'effettiva attuazione del principio «*once only*»;

4. la realizzazione di azioni mirate per il superamento degli ostacoli burocratici nei settori chiave del Piano di rilancio che riguardano, in particolare: tutela ambientale e *green economy*, edilizia e rigenerazione urbana; banda ultra larga; appalti.

A sua volta, l'articolo 27 del disegno di legge d'iniziativa governativa, Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, in corso di esame parlamentare, introduce una nuova delega al Governo ad adottare uno o più decreti legislativi per procedere ad una ulteriore ricognizione dei regimi amministrativi delle attività private e alla loro semplificazione mediante eliminazione delle autorizzazioni e degli adempimenti non necessari.

Sono previsti criteri e principi generali volti, in gran parte, a tipizzare e individuare le attività private soggette ai diversi regimi, semplificare i procedimenti relativi ai provvedimenti autorizzatori, estendere l'ambito delle attività private liberamente esercitabili senza necessità di alcun adempimento, inclusa la mera comunicazione, nonché digitalizzare le procedure.

Il decreto-legge n. 77 del 2021

Il decreto-legge 28 luglio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108 (c.d. « decreto semplificazioni-*bis* ») è intervenuto su diversi ambiti di semplificazione e con disposizioni volte ad accelerare e razionalizzare i procedimenti di valutazione ambientale con riguardo ai progetti e alle opere rilevanti ai fini PNRR.

Si è prevista, anzitutto, l'istituzione di un'apposita Commissione tecnica VIA PNRR-PNIEC per lo svolgimento delle procedure di valutazione ambientale dei progetti rilevanti ai fini della realizzazione degli obiettivi del PNRR e Piano Nazionale Integrato per l'Energia e il Clima 2030 (PNIEC). A tali progetti, peraltro, è riconosciuta la natura di interventi di pubblica utilità, indifferibili e urgenti, al fine di « attivare » tutti quegli « strumenti » che l'ordinamento predispone ogniqualvolta si renda necessario addivenire a una celere definizione delle procedure amministrative e, quindi, a una tempestiva realizzazione dell'opera (così, ad esempio, la dichiarazione di pubblica utilità di un'opera, anche privata, costituisce il presupposto per eventuali procedure espropriative e la dichiarazione di indifferibilità e urgenza costituisce il presupposto di legittimità di eventuali provvedimenti d'occupazione d'urgenza).

Sempre con l'intento di attuare un'effettiva semplificazione, con il decreto-legge n. 77 del 2021 si è operata una riforma del decreto legislativo n. 152 del 2006 (nel seguito anche « Codice dell'ambiente »), nella parte che attiene alla disciplina del procedimento di valutazione dell'impatto ambientale. Si è previsto, anzitutto, che, entro precisi termini temporali, debba essere il Ministero della transizione ecologica (e non già il Ministro), in qualità di autorità competente per le valutazioni ambientali dei progetti di ordine statale, ad adottare il provvedimento di VIA, di concerto con la direzione generale competente del Ministero della cultura (e non già con il Ministro). Fatti salvi i progetti PNRR PNIEC (delle cui accelerazioni si dirà in appresso), il termine entro cui deve essere adottato il provvedimento di VIA statale

(fissato in sessanta giorni dalla conclusione della fase di consultazione dei soggetti interessati dalla realizzazione del progetto) può essere allungato, fino a un massimo di ulteriori trenta giorni, solo ed esclusivamente nel caso in cui, in considerazione della complessità del progetto, sussistano ragioni tali da richiedere che venga riservato più tempo all'espletamento della fase di valutazione.

Con specifico riguardo ai progetti PNRR PNIEC, è stata introdotta una procedura di cosiddetto « *fast-track* » (o di « VIA rapida ») che impone alla Commissione Tecnica PNRR-PNIEC di esprimersi entro il termine di trenta giorni dalla conclusione della fase di consultazione (e comunque non oltre i centotrenta giorni dalla data di pubblicazione della documentazione relativa al progetto) predisponendo lo schema definitivo di provvedimento di VIA, che dovrà essere adottato dal Ministero entro i successivi trenta giorni, previa acquisizione del concerto del competente direttore generale del Ministero della cultura. La perentorietà dei termini di cui sopra è assicurata dalla circostanza che il legislatore si è premurato di disciplinare le conseguenze derivanti dal mancato rispetto dei termini stessi, avendo riconosciuto una specifica tutela per il proponente (che si vedrà rimborsato del 50 per cento i diritti di istruttoria), oltretutto l'attivazione dei poteri sostitutivi.

L'intento di semplificazione che guida il decreto-legge n. 77 del 2021 ha interessato anche la disciplina della valutazione ambientale strategica (VAS), cui è stata apportata una serie di modificazioni diretta a garantire maggiore certezza circa il procedimento di consultazione del pubblico, nella prospettiva di assicurare – a un tempo – completezza, tempestività e informatizzazione dell'iter che conduce all'adozione del provvedimento; si è precisato in particolare il contenuto dell'avviso al pubblico così da evitare incertezze applicative.

Con la finalità di garantire un'interpretazione univoca delle norme (anche procedurali) contenute nel Codice dell'ambiente è stato inoltre introdotto l'istituto dell'interpello ambientale. Il nuovo istituto è volto a consentire agli enti territoriali e locali, nonché alle associazioni riconosciute attive nella protezione dell'ambiente, di rivolgere al Ministero della transizione ecologica quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia di ambientale.

IL PNRR QUALE ACCELERATORE DELLE MISURE DI SEMPLIFICAZIONE, DIGITALIZZAZIONE E RAFFORZAMENTO DELLA CAPACITÀ AMMINISTRATIVA DEL PAESE

Nell'ambito del PNRR, le misure volte a riformare la pubblica amministrazione e a svilupparne la capacità amministrativa, unitamente a quelle finalizzate a realizzare una piena digitalizzazione della p.a. rappresentano, come ricordato, il pilastro fondante dell'intero Piano da realizzare – com'è noto – entro il 2026. Tra le finalità degli investimenti e delle riforme programmati in tale ambito vi sono quelle di eliminare i vincoli burocratici, di rendere più efficiente ed efficace l'azione della pubblica amministrazione, con l'effetto di ridurre tempi e costi per le imprese e i cittadini.

Nel Piano si constata infatti come, nonostante le politiche di semplificazione normativa e amministrativa ripetutamente sperimentate in Italia nell'ultimo decennio, gli sforzi intrapresi non abbiano

prodotto effetti incisivi in termini di rimozione di vincoli e oneri, aumento della produttività del settore pubblico e facilità di accesso di cittadini e imprese a beni e servizi pubblici.

Le cause sono state individuate – in particolare – nel fatto che le azioni sono state condotte principalmente a livello normativo, con pochi e insufficienti interventi organizzativi, soprattutto a livello locale, nonché con investimenti molto limitati nel personale, nelle procedure e nelle tecnologie.

Per questo il Piano si prefigge l'obiettivo di accompagnare le azioni di riforma legislativa da un forte intervento a sostegno della capacità amministrativa, soprattutto attraverso adeguate azioni di supporto tecnico a livello locale, per reingegnerizzare i procedimenti in vista della loro digitalizzazione e assistere le amministrazioni locali nella transizione dal vecchio al nuovo regime.

Pertanto, l'obiettivo principale del Piano, per questa parte, è incentrata in primo luogo sulla creazione di infrastrutture digitali per la p.a., sulla interoperabilità dei dati, sull'offerta di servizi digitali e sulla sicurezza cibernetica con la finalità di realizzare una trasformazione della p.a. in chiave digitale. Al tempo stesso, quale elemento intrinseco e indispensabile per una reale transizione digitale del settore pubblico, è delineato il piano di interventi per lo sviluppo della capacità amministrativa della p.a. a livello centrale e locale, tanto in termini di capitale umano (selezione, competenze, carriere) che di semplificazione delle procedure amministrative.

La finalità delle riforme del PNRR è pertanto duplice:

1) ridurre i tempi per la gestione dei procedimenti amministrativi, con particolare riferimento a quelli che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti, come presupposto per accelerare la realizzazione degli interventi nei settori cruciali per la ripresa economica e l'attuazione del PNRR;

2) liberalizzare, semplificare, anche mediante l'eliminazione di adempimenti non necessari, reingegnerizzare e standardizzare i procedimenti.

In tale contesto, la digitalizzazione è sempre più intesa come volano della semplificazione amministrativa in molti settori ma a condizione che sia accompagnata da forme di rafforzamento della capacità amministrativa nelle diverse aree del Paese in grado di portarne avanti sviluppi e potenzialità.

Tra gli obiettivi più ambiziosi, il PNRR prevede che si proceda allo *screening* dei procedimenti amministrativi, identificandone i regimi di esercizio, e la conseguente semplificazione dei procedimenti, mediante eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale, estensione dei meccanismi di silenzio-assenso ove possibile o adottando gli strumenti di SCIA o della mera comunicazione.

Entro il secondo trimestre del 2026 si prevede di completare lo *screening* dei regimi procedurali esistenti, unitamente alla loro ulteriore semplificazione per un totale di 600 procedimenti critici. L'azione si concluderà con la pubblicazione del repertorio delle procedure e dei relativi regimi amministrativi sul sito istituzionale del ministero competente.

Come evidenziato dal Ministro per la pubblica amministrazione nel corso dell'audizione, si tratta di un obiettivo particolarmente impegnativo ma essenziale per il Paese: occorrerà trattare procedura per procedura, analizzarla, « farne la radiografia » e vedere quali elementi possono essere superati, semplificati, certamente digitalizzati.

A supporto tecnico per la piena implementazione delle riforme, è previsto il reclutamento di 1.000 professionisti ed esperti che per tre anni sono chiamati a supportare regioni, province e comuni nella gestione delle procedure individuate come maggiormente critiche in ciascun territorio (tra questi in particolare i settori ambiente, rinnovabili, rifiuti, edilizia e urbanistica, appalti e infrastrutture digitali). Essi sono chiamati ad operare con il coordinamento delle Regioni e Province autonome che provvederanno ad allocarne le attività presso le amministrazioni del territorio (uffici regionali, amministrazioni comunali e provinciali) in cui si concentrano i « colli di bottiglia » nello specifico contesto.

Ciò proprio nella direzione dell'auspicato rafforzamento della capacità amministrativa che, come detto, rappresenta un obiettivo che deve permeare la sagoma della p.a. del futuro.

Il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 ha quindi dato una prima attuazione agli obiettivi previsti definendo le strutture di *governance* del PNRR e delineando interventi normativi volti al rafforzamento delle strutture amministrative e all'accelerazione e snellimento delle procedure.

Nella prima Relazione semestrale trasmessa al Parlamento sull'attuazione del PNRR, tra i traguardi raggiunti al 31 dicembre 2021, si richiama l'entrata in vigore della legislazione primaria necessaria per la semplificazione delle procedure amministrative per l'attuazione del Piano (D.L. 77/2021, D.L. 152/2021) e della legislazione primaria necessaria per fornire assistenza tecnica e rafforzare la creazione di capacità amministrativa (D.L. n. 80/2021, articolo 9), nonché il completamento delle relative procedure di assunzione.

Il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 ha infatti previsto misure specifiche per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni e percorsi per il reclutamento di profili tecnici e gestionali necessari per dare attuazione al PNRR. Specifiche risorse sono state inoltre destinate agli incarichi a professionisti ed esperti che gli enti territoriali attiveranno per il supporto ai procedimenti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR.

La riforma 2 della componente M1C1 « supporto alla trasformazione della p.a. » definisce in tale quadro la *governance* necessaria per sostenere le PA centrali e locali nel campo della digitalizzazione per attuare le misure di cui agli investimenti 1-7 e anche per gli investimenti e le riforme nel settore della sanità digitale inclusi nella missione 6. Si prevede l'istituzione di un ufficio per la trasformazione digitale della PA. costituito da un pool temporaneo di risorse per le competenze tecnologiche che gestirà la migrazione e la negoziazione centralizzata di « pacchetti » di supporto esterno certificato.

Al contempo, il 30 marzo 2022 è stata presentata la piattaforma di assistenza tecnica « *Capacity Italy* » che sarà a disposizione dei soggetti attuatori del PNRR – Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni e tutti gli enti territoriali e consistente in un network di oltre 550

esperti in tutte le discipline chiave per sostenere la partecipazione attiva dai bandi alla fase esecutiva fino alla rendicontazione.

Inoltre, uno degli Investimenti portanti della Missione 1 riguarda la « digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali » con l'obiettivo di ridisegnare e digitalizzare un insieme di processi, attività e servizi prioritari nelle grandi amministrazioni centrali per migliorare l'efficienza di tali amministrazioni e semplificare le procedure.

A sua volta, come accennato, nella parte relativa alla digitalizzazione, particolare accento si pone sul rafforzamento delle infrastrutture digitali al fine di garantire che i sistemi, le serie di dati e le applicazioni della pubblica amministrazione siano ospitati in centri dati affidabili, con elevati standard di qualità per la sicurezza, le prestazioni, la scalabilità, l'interoperabilità europea e l'efficienza energetica; secondo il principio del *cloud first*. L'obiettivo è quello di migrare i dati e le applicazioni delle PA locali verso un'infrastruttura *cloud* sicura, consentendo a ciascuna amministrazione di scegliere liberamente all'interno di una serie di ambienti *cloud* pubblici certificati. La migrazione interessa oltre 12.000 pa locali (comuni, scuole e strutture sanitarie).

È stato altresì evidenziato come il programma di attivazione del *cloud* fornirà alle amministrazioni un pacchetto di sostegno « migrazione come servizio ». Ciò comprenderà la valutazione iniziale, il sostegno procedurale/amministrativo necessario per l'avvio, la negoziazione del sostegno esterno necessario e la gestione globale del progetto nel corso dell'esecuzione.

Al contempo, un investimento specifico del PNRR ha l'obiettivo di garantire l'interoperabilità e la condivisione di informazioni tra le PA secondo il principio del *once only*, più volte richiamato nel corso dell'indagine conoscitiva.

Un primo progetto consiste nello sviluppo della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) – istituita dall'articolo 50-ter del CAD – per consentire alle amministrazioni di rendere disponibili le proprie informazioni attraverso interfacce digitali API *Application Programming Interface*.

Un secondo progetto riguarda lo Sportello digitale unico (previsto dal regolamento (UE) 2018/1724) per realizzare l'armonizzazione tra gli Stati Membri e la digitalizzazione di procedure e servizi.

Specifiche risorse sono poi destinate ai servizi digitali e alla cittadinanza digitale, per lo sviluppo dell'offerta di servizi digitali delle PA in favore di cittadini, residenti e imprese, in linea con gli obiettivi del « *Digital Compass* » dell'Europa, secondo cui entro il 2030 i principali servizi pubblici saranno disponibili *online*.

L'intervento comporta il rafforzamento di servizi già esistenti quali identità digitale (SPID e CIE), firma elettronica, strumenti di pagamento digitale per pubblico e privato (PagoPA), piattaforma AppIO.

Le fasi iniziali di attuazione del PNRR

In attuazione delle azioni di riforma delineate nel PNRR, tra le prime misure legislative di semplificazione amministrativa introdotte nell'ordinamento dal decreto-legge n. 77 del 2021 rientrano alcune modifiche alla legge 7 agosto 1990 n. 241, sul procedimento ammini-

strativo, finalizzate a rafforzare il silenzio assenso e i poteri sostitutivi per accelerare non solo le procedure del PNRR, bensì tutte le procedure amministrative che possono coinvolgere cittadini ed imprese.

È particolarmente positivo che tra gli obiettivi raggiunti al 31 dicembre 2021 in base alla Relazione trasmessa al Parlamento (Doc. CCLXIII, n. 1) vi sia l'entrata in vigore della legislazione primaria necessaria – oltre alla definizione del quadro della *governance* – anche a fornire assistenza tecnica e rafforzare la creazione di capacità per l'attuazione del PNRR e l'assunzione del *pool* di esperti da impiegare a supporto delle amministrazioni nella gestione delle nuove procedure per fornire, tenuto conto che lo sviluppo della capacità amministrativa della p.a. è fase prodromica a ogni successivo intervento di digitalizzazione e modernizzazione del settore pubblico, come emerso con forza nel corso dell'indagine.

Va quindi sottolineata l'esigenza, di proseguire con determinazione nel processo di valorizzazione delle potenzialità del personale pubblico e nella promozione della digitalizzazione della pubblica amministrazione, soprattutto attraverso la creazione di infrastrutture digitali, l'interoperabilità dei dati, l'offerta di servizi digitali e la sicurezza cibernetica, elementi che rappresentano assi strategici attorno al quale si sviluppa l'intero Piano.

In tale quadro, particolare rilievo assumono gli investimenti volti a sviluppare un'offerta integrata e armonizzata di servizi digitali per i cittadini, garantirne la diffusione generalizzata nell'amministrazione centrale e locale e migliorare l'esperienza degli utilizzatori, segnatamente per quanto attiene all'accessibilità dei servizi, ai pagamenti tramite PagoPA, all'applicazione IO, al Sistema pubblico di identità digitale (SPID), alla Carta d'identità elettronica (CIE), all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR) e alla Piattaforma notifiche digitali.

In modo particolare è rilevante l'attivazione, dal novembre 2021, del servizio del portale dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), attraverso il quale è possibile scaricare 14 tipologie diverse di certificati digitali in modo autonomo e gratuito, per sé o per un componente della propria famiglia, accedendo con la propria identità digitale e senza necessità di recarsi fisicamente allo sportello.

Al contempo, come emerso nel corso delle audizioni, il *digital green pass* ha costituito un esempio di interoperabilità su cui si sta riflettendo per creare un sistema ricco di opzioni e possibilità, ad esempio per conoscere lo stato di utilizzo o di fruizione di un servizio.

Grandi potenzialità per rafforzare la capillarità dell'offerta dei servizi digitali nei piccoli comuni e nelle aree interne del Paese e ridurre il *digital divide* territoriale possono essere sviluppate partendo da misure – come il progetto « Polis – Case dei servizi di cittadinanza digitale », finanziato dal Piano nazionale per gli investimenti complementari – con l'obiettivo di realizzare uno sportello unico di prossimità, che assicuri ai cittadini residenti la possibilità di fruire di tutti i servizi pubblici, in modalità digitale, per il tramite di un unico punto di accesso alla piattaforma di servizio multicanale di Poste italiane. È stato previsto che il progetto coinvolga 4.800 Uffici Postali in 4.764 Comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti, nel 100 per cento delle 72 aree interne del Paese.

Gli sviluppi avuti per la diffusione dell'identità digitale sono stati realmente incisivi e l'Italia attualmente — con il 43 per cento degli italiani con un'identità digitale (Spid, Cie) e una media di 30 milioni raggiunta a maggio 2022 — è uno dei primi paesi UE.

Parallelamente, anche a seguito dell'emergenza Covid 19, sono aumentati i servizi SPID resi disponibili dalle PA (+223 per cento nel 2021 rispetto al 2020).

Lungo tali direzioni occorrerà quindi proseguire con determinazione, sotto il monitoraggio costante del Parlamento, per portare a compimento gli obiettivi di digitalizzazione e di rafforzamento della capacità amministrativa sull'intero territorio nazionale senza i quali non si potrà realizzare quel cambio di passo che richiedono unanimemente i cittadini e le imprese per la piena realizzazione del principio *once only* e per una reale transizione digitale del Paese in tutti i settori.

È dunque fondamentale saper cogliere l'occasione del PNRR — che richiede di per sé semplificazione, digitalizzazione, accelerazione e rispetto dei tempi — per realizzare nuovo assetto che permei tutta l'attività futura della p.a. e dei procedimenti amministrativi.

ALCUNI DATI DI RIFERIMENTO

Nel corso dell'indagine conoscitiva la Commissione ha acquisito elementi di sintesi sul livello di digitalizzazione dei processi e dei servizi offerti alle amministrazioni comunali con particolare riferimento a quelli rivolti alle imprese.

In particolare sono stati acquisiti i dati Istat durante l'audizione a ciò dedicata da cui è emerso come — dalla rilevazione sull'utilizzo dell'ICT nelle pubbliche amministrazioni locali condotta dall'Istituto ogni tre anni — alla fine del 2018 il solo 60 per cento dei comuni utilizzavano la rete intranet per il coordinamento comunicativo e informativo. I dati relativi agli anni successivi hanno fatto emergere una crescita esponenziale di tale utilizzo anche alla luce delle esigenze connesse alla crisi pandemica.

È emerso al contempo il diffuso ricorso a società esterne che fanno da tramite tra le esigenze amministrative interne e quella dell'utenza, offrendo supporto della definizione della tecnologia e della formazione informatica necessaria alle amministrazioni. Nel 2018, ad esempio, per la gestione delle funzioni ICT, il 94 per cento dei comuni ha dichiarato di utilizzare fornitori esterni privati.

Negli anni si è accresciuto il livello raggiunto dai comuni nella gestione in rete di alcune tra le principali funzioni amministrative, mentre riguardo all'informatizzazione nella rete dell'Ufficio relazioni con il pubblico (URP) il dato prima della pandemia era molto basso per cui tale servizio era gestito in modo informatizzato solo dal 20 per cento dei comuni. Quasi il 40 per cento dei comuni utilizzava inoltre pochi anni fa ancora procedure analogiche quali timbri, firme autografe *eccetera*, per almeno il 50 per cento della produzione documentale.

Per quanto riguarda l'offerta *online* dei servizi dei comuni, vi è stato un generale miglioramento della disponibilità di strumenti soprattutto se si guarda all'arco dell'ultimo decennio e in modo particolare la crescita estremamente marcata degli ultimi due anni.

Nonostante gli avanzamenti registrati, la diffusione di servizi comunali gestiti interamente *online* resta uno dei fattori sui quali è emersa la maggiore necessità di potenziamento. Il *gap* tra i comuni si amplia considerando dimensioni più piccole, in particolare inferiore ai 1000 abitanti.

Riguardo all'offerta *online* dei servizi alle imprese in generale emerge come i comuni più grandi sono più consapevoli dell'opportunità rappresentata dalla digitalizzazione dei servizi. Il livello di disponibilità *online* si riduce invece al crescere della loro complessità, in particolare nei comuni più piccoli.

Tra i servizi osservati nell'indagine illustrata dall'ISTAT nel corso dell'audizione, quelli offerti *online* sono soprattutto destinati alle imprese. In particolare, per quanto riguarda i servizi relativi allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP), i permessi per costruire – sia la Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) che la Denuncia di inizio attività edilizia (DIA), lo Sportello unico per l'edilizia, la Dichiarazione di inizio di attività produttività (DIAP) – la gran parte dei comuni oltre i 5000 abitanti li rende disponibili *online*.

In generale, è risultato più contenuto il livello di informatizzazione delle autorizzazioni ambientali, disponibili in modalità *online*.

Nell'indagine riferita al 2018 è stato misurato dall'ISTAT per la prima volta un indicatore dei risultati in termini di pratiche evase *online* sul totale. Si tratta di dati in corso di aggiornamento ma in ogni caso per i quattro servizi alle imprese analizzati, la gran parte dei comuni che hanno dichiarato un'offerta *online* più matura (ovvero la possibilità di inoltrare modulistica o di effettuare *online* l'intera procedura, questa per noi è un'offerta matura) hanno indicato anche quote elevate di moduli ricevuti o di pratiche evase interamente *online*, con un'incidenza compresa tra il 71 e il 100 per cento del totale dei moduli ricevuti e delle pratiche evase. Questa regolarità sembra superare i limiti territoriali e dimensionali ripetendosi, anche se con minore intensità, in tutte le classi di ampiezza dei comuni.

Come già evidenziato in ogni caso in questo ambito vi è stata una crescita esponenziale delle offerte di servizi *online*, a seguito della pandemia e alla luce delle misure promosse nell'ambito del PNRR e della relativa cornice normativa ed organizzativa.

Dalle indagini svolte dall'ISTAT la mancanza di risorse finanziarie ha rappresentato in questo decennio l'ostacolo più importante al processo di digitalizzazione. Vi sono poi fattori strettamente legati all'implementazione delle tecnologie, come la mancanza di adeguata formazione e di uno *staff* qualificato, che vengono segnalati dai due terzi delle unità. Tra i partecipanti ad attività formative, soltanto il 5 per cento ha usufruito di attività riguardanti il tema dell'informatica e della telematica. Si individua inoltre una forte differenziazione fra amministrazioni centrali e locali. Queste ultime, oltre agli ostacoli già citati, individuano la mancanza di un referente per la trasformazione digitale all'interno dell'istituzione o di piani strutturali per l'innovazione.

Per quanto riguarda il *focus* sugli oneri amministrativi e burocratici a carico delle imprese, dalle indagini statistiche emerge come gli adempimenti burocratici vengano percepiti dalle imprese come un ostacolo molto rilevante alla loro competitività.

Una impresa su tre – esattamente una su tre, il 33,1 per cento del totale – vede gli oneri amministrativi e burocratici come un ostacolo allo sviluppo della propria capacità competitiva. Si tratta di una quota di imprese molto alta perché è superiore a quella delle imprese che dichiarano come ostacolo la carenza di risorse finanziarie, un ostacolo che è segnalato da circa il 30 per cento; ancora più bassa è la quota di imprese che segnala la carenza di domanda per beni e servizi come uno dei principali ostacoli alla completa competitività, oppure la percezione di un contesto socio-economico poco favorevole, anche in questo caso segnalato dal 19 per cento.

Gli oneri amministrativi e burocratici, con il 33 per cento, sono dunque l'ostacolo più segnalato. Il problema degli oneri amministrativi e burocratici è avvertito in maniera relativamente diffusa tra le classi di addetti e anche questa è una peculiarità di questo fattore. Infatti pesa per circa il 33 per cento fra le imprese di piccole dimensioni che hanno dai tre ai nove addetti, ancora di più al 34,5 per cento per quelle fra 10 e 49 addetti e quindi medio-piccole. Questo ostacolo risulta rilevante anche tra le medie imprese e tra le grandi con oltre i 250 addetti: il 25 per cento delle imprese lo segnala come un ostacolo importante. Il peso degli adempimenti burocratici è avvertito in misura maggiore nelle regioni del nord-est con circa il 35 per cento; la quota scende, ma di poco, nelle regioni del sud e delle isole con, rispettivamente, il 32 e il 31 per cento.

I dati del censimento permettono infine di cogliere la percezione dell'impatto relativo agli oneri burocratici tra i diversi settori di attività economica. Le differenze non sono molto ampie e l'incidenza più elevata di segnalazioni negative si registra per il settore delle costruzioni con circa il 40 per cento delle imprese; è più basso per le imprese del settore dei servizi di mercato al 31,5; però arriva al 33,5 nel commercio all'ingrosso e al dettaglio; nell'industria in senso stretto l'incidenza è di nuovo un po' inferiore, con il 32,7 per cento. Le differenze settoriali non sono fortissime, spicca in parte il dato delle imprese di costruzione che segnalano particolarmente questo problema.

Infine, sulla misurazione degli oneri amministrativi, in Italia l'attività di misurazione degli oneri amministrativi è stata introdotta in via sperimentale del 2005, poi avviata in modo sistematico nel 2007. Dopo il 2008 il processo di misurazione e riduzione è stato messo a regime prevedendo la predisposizione di piani di semplificazione per ciascuna area di regolazione. Si tratta di un'attività importante, da sviluppare, per consentire una misurazione costante dei progressi e degli ostacoli al fine di intervenire puntualmente e tempestivamente sulle criticità riscontrate e sulle *best practices* da diffondere.

IL MIGLIORAMENTO DEI SERVIZI OFFERTI ALLE IMPRESE PUNTANDO SU DIGITALE E SEMPLIFICAZIONE DELLA DOCUMENTAZIONE

SUAP e SUE: le finalità e gli interventi

L'indagine conoscitiva ha confermato il ruolo strategico che, nell'ambito della semplificazione delle procedure amministrative connesse

all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa, assume lo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP), unitamente allo Sportello Unico per l'edilizia (SUE).

Il SUAP rappresenta, infatti, lo strumento esclusivamente telematico voluto dal legislatore per divenire l'unico interlocutore nel rapporto tra l'impresa e la pubblica amministrazione, nelle molteplici articolazioni coinvolte in tale rapporto.

Preliminarmente è importante ricordare come, a livello di Unione europea, alla luce del regolamento (UE) 2018/1724, *Single Digital Gateway*, l'avvio, la gestione e la chiusura di un'impresa è una delle 21 procedure individuate dal regolamento che gli Stati membri devono offrire interamente *online* entro il 12 dicembre 2023. Tutte le istanze che arrivano ai SUAP e ai SUE possono essere considerate come procedimenti amministrativi più complessi che vengono attuati dalla pubblica amministrazione.

È stato stimato che questo corrisponde a circa 400, 500 procedimenti amministrativi italiani. Si tratta quindi un obiettivo importante su cui è fondamentale svolgere una costante azione di monitoraggio.

In tale ambito è stata confermata la compatibilità delle architetture che si stanno definendo nelle specifiche tecniche con l'architettura di interoperabilità dell'*European Interoperability Reference Architecture*.

Va inoltre ricordato come nell'Agenda per la semplificazione 2020-2023 – sulla cui attuazione la legislazione vigente attribuisce alla Commissione parlamentare per la semplificazione la funzione di un costante monitoraggio una specifica azione – l'Azione 3.3 – riguarda la digitalizzazione delle procedure del SUAP e diversi sono i soggetti coinvolti nella sua implementazione; l'obiettivo è la gestione interamente digitale delle procedure per l'avvio, la modifica e la cessazione dell'attività di impresa.

Al tempo stesso, sulla digitalizzazione delle procedure edilizie intervengono le linee di Azione 1.3 e 3.5, relative all'azione di standardizzazione della modulistica e *form* digitali e quella di messa a disposizione di *repository* centralizzati, in cui come è emerso nelle audizioni – « queste azioni dovranno produrre alcuni dei mattoncini necessari per la piena digitalizzazione del SUAP e del SUE ».

Per quanto riguarda l'Agenda per la semplificazione, nel corso dell'indagine si è preso atto delle misure in corso sui punti 3.3 e 3.4, che prevedono in primo luogo un'analisi condivisa dei processi che caratterizzano i procedimenti amministrativi e i relativi endoprocedimenti, quindi quei procedimenti che rimangono all'interno della singola amministrazione coinvolta; l'identificazione di un modello dati strutturato per le comunicazioni tra le pubbliche amministrazioni, senza il quale quell'efficientamento della trasmissione di informazione documentale non può avvenire; una serie di specifiche tecniche per garantire l'interoperabilità dei sistemi informatici; l'adeguamento dei sistemi informatici per l'attuazione di queste specifiche tecniche nonché la messa a regime di una gestione integralmente digitale delle procedure per l'avvio, la modifica e la cessazione dell'attività di impresa.

Questi sono gli obiettivi che si pone l'Agenda per la semplificazione 2020-2023, i quali sono associati a una serie di azioni complementari che sono la struttura dati, ovvero la standardizzazione della moduli-

stica e dei *form* digitali che significa soprattutto fare in modo che da qualsiasi punto nel territorio si possa accedere agli sportelli utilizzando gli stessi moduli.

In base al quadro normativo vigente tutti i documenti e gli atti relativi all'avvio e all'esercizio dell'attività di impresa devono essere veicolati attraverso lo Sportello Unico per le Attività produttive (SUAP), presente in tutti i Comuni e chiamato a fornire una risposta unica e tempestiva al richiedente in luogo di tutte le amministrazioni coinvolte a qualsiasi titolo nel procedimento (quali gli Uffici tecnici degli stessi Comuni, le Aziende sanitarie locali, i Vigili del Fuoco, l'Agenzia regionale per la protezione ambientale).

Gli atti e i documenti trattati dai SUAP vanno poi ad alimentare il « fascicolo d'impresa », un servizio messo a disposizione dalle Camere di Commercio, che consente a tutte le amministrazioni pubbliche di accedere direttamente a documenti e atti relativi alle imprese, senza doverne richiedere copia alle imprese stesse.

Come ricordato nel corso dell'indagine, in tale quadro, in base al dPR n. 160 del 2010, i Comuni hanno la facoltà: di conferire formale delega alla Camera di Commercio territorialmente competente per la gestione del SUAP attraverso il portale impresainungiorno.gov.it (cd. SUAP delegato); di accreditarsi presso il Ministero dello Sviluppo economico per la gestione di un proprio SUAP autonomo (cd. Comune accreditato); convenzionarsi con la Camera di Commercio territorialmente competente pur mantenendo l'accreditamento (cd. SUAP convenzionato). Il cd. SUAP delegato e quello convenzionato sono gestiti attraverso il portale impresainungiorno.gov.it per mezzo del quale possono essere avviati i procedimenti relativi all'attività d'impresa.

Peraltro la prescrizione normativa in base alla quale il SUAP costituisce lo strumento esclusivamente telematico e l'interlocutore unico nel rapporto tra l'impresa e la p.a. ha subito negli anni diverse deroghe da parte di alcune amministrazioni e ancora oggi – secondo quanto emerso nel corso delle audizioni – una parte dei SUAP italiani opera attraverso scambi di documenti via posta elettronica certificata, in taluni casi addirittura ordinaria, seguendo logiche ancora non molto difformi dalle precedenti procedure cartacee.

Nonostante gli sforzi profusi, dunque, sono tutt'ora presenti ostacoli per una gestione snella e pienamente digitale dei rapporti tra pubbliche amministrazioni e mondo imprenditoriale. In tale ambito, assume una particolare importanza il superamento della difformità delle procedure adottate sul territorio e una piena interoperabilità dei sistemi, unitamente alla definizione di regole tecniche comuni e alla semplificazione dei regimi amministrativi ancora troppo farraginosi. Le predette criticità – è stato evidenziato – creano disorientamento tra gli operatori, frenano l'iniziativa economica e generano significativi oneri burocratici a carico delle imprese stesse.

Come si è detto, questa costituisce una delle priorità del PNRR. Come ricordato dal Ministro per la pubblica amministrazione i progetti PNRR hanno l'obiettivo di implementare, per la prima volta in Italia, un archivio completo, uniforme e aggiornato di tutte le procedure e dei relativi regimi amministrativi, con piena validità giuridica su tutto il territorio nazionale. La reingegnerizzazione delle procedure critiche per cittadini ed imprese; la digitalizzazione di SUAP e SUE e l'intero-

perabilità tra i sistemi di front office e back office e la riduzione dei tempi dei procedimenti amministrativi e degli oneri per i cittadini e le imprese costituiscono – in tale quadro – una parte essenziale di tale processo.

Alla digitalizzazione delle procedure SUAP e SUE sono poi dedicati specifici progetti PNRR (M1C1-I 2.2.3) con la finalità di una completa digitalizzazione delle procedure per le attività di impresa ed edilizie, per migliorare l'operatività degli Sportelli unici, di cui SUAP e SUE costituiscono il principale modello.

Gli oneri complessivi per la digitalizzazione delle procedure di SUAP/SUE e della loro effettiva attuazione presso le amministrazioni locali è stato stimato in 324,4 milioni di euro.

Nella Relazione del Governo del 23 dicembre 2021 sulla prima attuazione del PNRR, esaminata dal Parlamento in questi mesi, si riferisce che sono state individuate le azioni da adottare: analisi della situazione esistente, anche informatica; definizione di standard tecnici di interoperabilità; individuazioni di eventuali modifiche normative; definizione dei fabbisogni, in termini di standard tecnici e di percorso; interventi di adeguamento agli standard, anche con coordinamento e affiancamento operativo alle amministrazioni.

È stata inoltre più volte sottolineata l'importanza del coinvolgimento degli enti terzi (quali ARPA, Vigili del fuoco ecc.) nei progetti di digitalizzazione riguardanti il SUAP e il SUE, al fine di rendere tutti i sistemi interoperabili con il *front-end* e il *back-end* dei SUAP o, in mancanza, a utilizzare un'applicazione sussidiaria che permetta soprattutto nelle diverse aree di alcune amministrazioni centrali di potersi integrare all'interno del flusso.

In tale quadro è auspicabile che nel prossimo orizzonte temporale tutti i soggetti coinvolti nel procedimento si dotino di piattaforme informatiche comuni e/o comunque in grado di dialogare con quelle in uso ai SUAP, in maniera da evitare lo scambio di PEC e le doppie protocollazioni. Sul punto l'Agenda per la semplificazione 2020-2023 prevede un'azione diretta, specifica, la 3.1, « *Once Only*: autocertificazione e controllo *ex post* », per la realizzazione di attività di supporto, promozione e monitoraggio dell'attuazione delle modifiche al DPR n. 445 del 2000 e al codice dell'amministrazione digitale (D.Lgs. n. 85 del 2005), con particolare riferimento a quelle relative agli accordi di fruizione introdotti con l'articolo 264 del decreto-legge « rilancio ». Questa azione richiede di essere raccordata con il lavoro più generale svolto per la Piattaforma di interoperabilità, che include la standardizzazione e la razionalizzazione degli accordi di fruizione.

Come è emerso nel corso dell'indagine conoscitiva, dunque, utilizzare gli stessi modelli non è soltanto una semplificazione nei confronti dei cittadini e delle imprese che devono portare le loro istanze, ma è soprattutto il punto iniziale grazie al quale si può semplificare tutto il sistema e renderlo più efficiente. Senza il dialogo tra sistemi nessuna vera azione di semplificazione può essere portata a compimento.

Per quanto riguarda le attività svolte dai gruppi di lavoro tecnici istituiti in questi anni, su cui la Commissione si è soffermata nel corso dell'indagine, si è preso atto dei progressi compiuti ed in via generale è stato ribadito come sia indispensabile condividere i processi di interoperabilità realizzati dalle amministrazioni coinvolte. Soprattutto

la digitalizzazione SUAP deve rappresentare un'azione preliminare per la realizzazione degli sportelli unici, prevedendo la successiva integrazione dei SUE con i SUAP e quindi l'inserimento di tutta la parte riguardante gli sportelli unici dell'edilizia insieme con gli sportelli unici per le attività produttive. Spesso le concessioni edilizie, la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) sono procedimenti che si integrano con quelli di inizio di un'attività commerciale.

Un altro elemento di rilievo è quello di « costruire » le specifiche tecniche e una nuova architettura e, quindi, integrare ed aggiornare l'allegato tecnico del decreto del Presidente della Repubblica n. 160 del 2010. A tale esigenza fortemente sentita è stata data attuazione con il decreto interministeriale 11 novembre 2021, con cui è stato approvato il nuovo Allegato al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160. Con tal provvedimento sono state così definite le regole per le nuove modalità telematiche di collegamento ai SUAP che puntano a completare la piena digitalizzazione del *front office* e del *back office*, ad avere un'interfaccia unica — *once only* — a prescindere dalla suddivisione delle competenze tra amministrazioni diverse e ad assicurare regole standard per pratiche digitali più rapide ed efficienti.

Tale decreto interministeriale rappresenta dunque un importante tassello essendo volto a creare le premesse per realizzare l'obiettivo di avere per il cittadino e l'impresa un'interfaccia unica a prescindere dalla suddivisione delle competenze tra amministrazioni diverse promuovendo al contempo la standardizzazione dei procedimenti amministrativi prevista dai progetti di semplificazione nell'ambito del PNRR, che destina oltre 320 milioni proprio ai sistemi informativi degli sportelli per le attività produttive e a quelli per l'edilizia.

È infatti emersa nel corso dell'indagine la necessità di rendere i processi amministrativi connessi gestibili completamente in modalità telematica e di favorire la standardizzazione e la semplificazione dei procedimenti amministrativi.

Per ottenere questo, come emerso nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione, occorre inoltre rendere efficienti e uniformi i procedimenti amministrativi delle PA coinvolte, omogeneizzare le istanze presentate dai cittadini e dalle imprese, standardizzare le interfacce di comunicazione tra le PA coinvolte, effettuare le verifiche di compatibilità automatica e dei sistemi informatici delle PA coinvolte, monitorare attentamente i tempi per il completamento dei procedimenti amministrativi e avere sistemi di misurazione efficaci che permettono la misurazione certa dei tempi di risposte delle singole PA coinvolte.

Nel corso dell'indagine è emerso in particolare che molto è stato fatto dal punto di vista del *front-end* mentre ciò che in questa fase è in corso di realizzazione, che è al centro degli investimenti dei progetti di PNRR, sono gli interventi per la parte del *back-end*, quindi dopo che l'istanza è stata presentata al SUAP.

Si tratta di quella fase definita di « orchestrazione » su cui occorre intervenire nell'ottica di un efficientamento dei tempi che riguardano gli scambi di informazione e di documentazione con tutti gli enti coinvolti per arrivare — in tempi certi e rapidi — a quello che è il documento conclusivo, il processo finale.

Per quanto riguarda il *front-end* il fatto di assicurare l'interazione all'impresa e il cittadino è un obiettivo che dunque si può dire

raggiunto: si usano i vari sistemi di identificazione dal Sistema pubblico di identità digitale (SPID), al domicilio digitale, al pagamento elettronico, all'applicazione Io, sistemi che – come ricordato – hanno registrato una crescita esponenziale negli ultimi anni, anche a seguito dei servizi offerti nel periodo della pandemia Covid-19, con dati che ora pongono l'Italia tra i primi Paesi europei per numero di identità digitali utilizzate.

È stato tuttavia sottolineato come questa interazione tra impresa e cittadino, realizzata nella fase del front-end, costituisca il 20 per cento dell'*effort* per il completamento del procedimento.

Esistono infatti diverse soluzioni per la presentazione dell'istanza ma il tema principale che si pone è che le istanze sono presentate con documenti digitali non strutturali, almeno non tutte. Inoltre, anche i documenti espressi dalle amministrazioni terze, quelle che di solito sono competenti a rilasciare il nulla osta, vengono espressi con una documentazione che rende più difficile un flusso automatico fra i vari sistemi. Il *back-end*, la parte che riguarda l'80 per cento dell'*effort*, dello sforzo che fa una pubblica amministrazione per emettere un documento conclusivo riguardante, per esempio, la possibilità di realizzare un centro commerciale, è trasparente all'utenza impresa-cittadino ma mancano ancora una serie di elementi che possono rendere questo flusso molto più semplice ed efficiente.

Andranno in particolare condivisi i processi di interoperabilità e soprattutto sviluppate le API (*application programming interface*), ovvero quei programmi che fanno sì che i sistemi informativi si interfaccino fra di loro, che vanno appunto sviluppati in questi tipi di procedimenti amministrativi. Su questo, come già ricordato, interviene il PNRR con investimenti *ad hoc* e su questo il Paese – e noi tutti – puntiamo per realizzare una svolta strategica e culturale nei rapporti con la pubblica amministrazione.

Nel corso delle audizioni svolte è emersa dunque l'esigenza da parte degli operatori economici, da un lato, di standardizzare l'attività degli sportelli unici per le attività produttive e di quelli per l'edilizia e, dall'altro, di dare piena attuazione al principio del *once only* da parte delle amministrazioni pubbliche coinvolte nei procedimenti amministrativi che riguardano l'attività di impresa.

Il fascicolo informatico d'impresa

Sempre nell'ambito dell'Agenda per la semplificazione è presente l'obiettivo della definizione degli standard per la messa a disposizione di *repository* centralizzati; su questo in parte è collegato con un altro progetto, già iniziato da qualche anno, del fascicolo informatico d'impresa.

Da questo punto di vista, è emerso come tale fascicolo rappresenti lo strumento fondamentale per concentrare in un unico punto tutta la documentazione concernente le imprese, che può così essere messa a disposizione tanto dalla Pubblica amministrazione (PA), quanto dalle imprese stesse.

Il fascicolo informatico d'impresa è stato introdotto nell'ordinamento dal decreto-legge n. 70 del 2011 prevedendo, quale regola generale, quella in base alla quale i SUAP inviano una copia dei

documenti alla Camera di commercio per la raccolta e conservazione in un Fascicolo informatico per ciascuna impresa. Nel 2016, la formazione e la gestione del fascicolo sono state inserite tra le funzioni proprie degli enti camerati; nel corso delle audizioni svolte è stato peraltro evidenziato che occorre giungere alla definizione degli obblighi e delle regole d'uso, sia sul fronte del conferimento delle informazioni e dei documenti al Fascicolo che sulla successiva fase di interrogazione da parte delle p.a.

Si tratta quindi di un passaggio importante in attesa del quale ha intanto preso forma il Fascicolo Informatico di impresa e la relativa piattaforma digitale di supporto in cui sono raccolti in modo dinamico — e sicuramente prezioso nelle politiche di semplificazione del Paese — tutti i documenti amministrativi che qualificano l'attività svolta dall'impresa. Ciò attraverso un meccanismo automatico basato sul modello di interoperabilità delle piattaforme digitali che aggiorna la raccolta delle informazioni ogni qual volta che l'impresa si rivolge ad un soggetto della pubblica amministrazione per svolgere una pratica, un adempimento o per ottenere un certificato o un titolo che ne qualifica l'attività.

È stato evidenziato che la piattaforma digitale di supporto al Fascicolo contiene (al 2021) 1.384.000 fascicoli di altrettante imprese di tutto il territorio nazionale, all'interno dei quali hanno trovato posto oltre 13.690.000 documenti. Tale fascicolo è composto principalmente dai documenti e dalle informazioni giunte alle Camere di commercio dai SUAP che sono i primi punti di contatto delle imprese per quanto attiene le pratiche amministrative legate all'attività svolta.

Tale meccanismo consente dunque ai soggetti pubblici di acquisire tutti i documenti relativi all'attività dell'impresa senza richiedere all'impresa stessa l'attestazione di atti, fatti, notizie e certificazioni, ovvero l'esibizione di documenti conservati nel Fascicolo, quale reale attuazione del principio *once only*.

La copertura del servizio riguarda tutte le provincie di Italia ma la disponibilità media di Fascicoli (rispetto al numero delle imprese) del territorio non è ancora omogenea, risultando influenzata dalla capacità dei SUAP di colloquiare digitalmente con le Camere di commercio per scambiare la documentazione contenuta nelle pratiche trattate.

È stato in ogni caso ricordato positivamente come la realizzazione del Fascicolo informatico di impresa sia inserita tra i programmi di lavoro dall'Agenda per la semplificazione 2020-2023, già richiamata, e dal Piano triennale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione. Una delle importanti applicazioni del Fascicolo, quando portato a compimento in maniera omogenea, sarà inoltre la semplificazione dei controlli: è infatti prezioso, per un'autorità che è chiamata ad effettuare un controllo presso un'impresa, poter accedere preventivamente al Fascicolo e individuare tutte le informazioni e gli esiti dei controlli già effettuati, a qualsiasi titolo, da qualsiasi autorità.

Sicuramente la raccolta sistematica di tale tipo di documenti necessita di protocolli di sicurezza per la conservazione e di una politica di controllo degli accessi adeguati ed anche in tal senso è emersa l'importanza di realizzare i tasselli mancanti per poter disporre di un'infrastruttura volta allo scambio di informazioni e documenti

relativi alle imprese su base sistematica, strutturata e possibilmente obbligatoria.

L'importanza di un codice univoco

Una delle novità che sono state illustrate nel corso dell'indagine conoscitiva ha riguardato inoltre l'inserimento di elementi che permettono un controllo costante dell'istanza durante il flusso che avviene attraverso le diverse amministrazioni, tramite in particolare la generazione di codice univoco a ogni istanza presentata. Questo codice univoco poi segue tutti i documenti che sono inviati alle amministrazioni coinvolte, in modo da avere in tempo reale un monitoraggio sia da parte dei cittadini sia da parte dello stesso SUAP al quale, come è stato detto, spetta la funzione di « orchestratore », così da poter sapere in tempo reale i tempi necessari per il completamento di ciascuna pratica. Un vero elemento di trasparenza e certezza per i cittadini. E in ciò è fondamentale che la parte del *back office* SUAP assicuri il coordinamento delle comunicazioni da e verso gli enti terzi.

Il fulcro del sistema è stato individuato più volte nel corso delle audizioni nel catalogo del sistema degli sportelli unici, con l'elenco dei sistemi informatici coinvolti, che funziona solo con i sistemi informatici resi compatibili e definisce l'insieme delle regole per lo svolgimento dei procedimenti amministrativi.

Parallelamente, occorre che vengano analizzate le buone pratiche e le problematiche attuative, come prevede l'Agenda, al fine di predisporre modelli e indicazioni operativi in merito ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive e all'acquisizione diretta di dati e documenti.

In questo contesto, è importante rendere operativo l'accesso gratuito alle banche dati delle pubbliche amministrazioni, come previsto nell'azione 2.3 dell'Agenda, e dell'Agenzia delle entrate, in modo tale che tali servizi possano essere fruiti in maniera rapida, veloce e gratuita.

Un altro punto emerso con forza nel corso dell'indagine è quello della semplificazione e della standardizzazione dei regimi amministrativi e della modulistica.

Il lavoro avviato di standardizzazione riferito ad alcune attività commerciali e artigianali nonché all'edilizia e all'autorizzazione unica ambientale ha finora permesso di unificare i procedimenti interessati a livello nazionale e superare alcune prassi in uso presso i comuni particolarmente onerose per le imprese, perché in assenza di indirizzi specifici ogni comune ha definito la propria modulistica e il proprio percorso amministrativo. Si tratta di un lavoro di estrema importanza, che richiederebbe di essere esteso a un contesto più ampio possibile come, a titolo esemplificativo, alle autorizzazioni sismiche, paesaggistiche, a quelle per la modulistica per la banda larga, al fine di garantire omogeneità sul territorio nazionale e la standardizzazione di tutte le procedure.

Un altro indirizzo comune emerso nel corso dell'indagine è quello di una riorganizzazione delle funzioni e delle competenze degli enti pubblici coinvolti nel medesimo procedimento. Tale obiettivo parte da una ricognizione di tutti gli adempimenti che gravano sulle imprese così da poter poi individuare quelli superati e la necessità di rivedere

normative sovrapposte negli anni, con un'operazione che è stata definita di « pulizia normativa » della legislazione nazionale e, se possibile, regionale.

È noto infatti che la semplificazione si fonda soprattutto sui livelli procedurali e organizzativi, sicuramente più difficili da incidere, ma svolge un ruolo importante anche il piano normativo per evitare il sovrapporsi di disposizioni e competenze.

In tale ambito occorre richiamare, in via generale, tutte le azioni previste dal punto 1 dell'Agenda 2020-2023, volte a semplificare i procedimenti con un « Catalogo dei procedimenti » che si propone di proseguire l'opera di semplificazione e standardizzazione dei regimi amministrativi di cui al D.Lgs. n. 222 del 2016 e gli obiettivi di semplificazione normativa che permeano il PNRR.

Un altro tema affrontato nel corso dell'indagine è quello dell'integrazione del SUAP e del SUE in un unico sportello.

Al riguardo, è emersa l'esigenza di prevedere espressamente la possibilità di utilizzo della piattaforma per la gestione delle pratiche SUAP anche per il SUE considerato anche che la modulistica edilizia approvata in sede di Conferenza unificata è la medesima. In questo caso molti comuni già lo fanno ma una normativa prescrittiva in questo senso potrebbe portare ad estenderlo a tutti i comuni italiani.

Rendere più efficace la gestione delle procedure complesse attraverso il potenziamento della collaborazione tra i soggetti pubblici territoriali nonché gli enti terzi, rafforzerebbe inoltre la capacità amministrativa dei SUAP, come da più parti sottolineato nel corso delle audizioni.

Anche il superamento della frammentazione delle norme e delle competenze presenti in alcuni settori quali le procedure VIA, AIA o il settore dei rifiuti è emerso come prioritario.

Come rappresentato nel corso delle audizioni spesso le imprese, tenute a entrare in contatto con le amministrazioni a vari livelli di governo, non dispongono infatti di tutte le informazioni e delle competenze necessarie per comprendere quali siano le procedure da seguire per ciascuna richiesta, quali adempimenti sia necessario rispettare e a quali opportunità e benefici sia possibile accedere. Digitalizzazione, semplificazione e chiarezza negli adempimenti dunque quali elementi ormai imprescindibili nel rapporto tra imprese e pubblica amministrazione.

Come emerso nel corso dell'indagine si tratta, pertanto, di procedere con un'azione di *multilevel governance*, già avviata con l'Agenda 2020-2023 ed imperniata sul principio di leale collaborazione alla base anche della giurisprudenza costituzionale, per la realizzazione di interventi strutturali di semplificazione e di un costante monitoraggio dei risultati raggiunti. Occorre infatti evitare che i buoni indirizzi, i buoni obiettivi abbiano poi anelli mancanti che non consentono di sviluppare la fase attuativa e di arrivare, quindi, al risultato finale. Al contempo, come è stato ricordato, la semplificazione non ha un punto di inizio e di fine ma è un *continuum*, legato alle trasformazioni del Paese, alla digitalizzazione, al PNRR, agli obiettivi di modernizzazione.

La valorizzazione del ruolo delle Camere di commercio e degli enti locali

Nel corso dell'indagine è emersa l'importanza di valutare interventi volti ad unificare gli sportelli unici per le attività produttive di uffici comunali di piccoli comuni e di piccole realtà, nella logica di valorizzazione delle competenze e delle risorse.

Ciò anche considerato che talvolta per i comuni, soprattutto di minore dimensione, ciò che ha faticato a prendere forma è stato il dialogo, l'interoperabilità anche nella realizzazione e gestione dei SUAP.

È stato in particolare evidenziato come per migliorare la gestione sia importante individuare da subito un soggetto, che potrebbero essere le Camere di commercio per le esperienze già sviluppate o le province o un soggetto di area più vasta rispetto al comune. Il ruolo che le Camere di commercio potrebbero svolgere sarebbe dunque legato al fatto che sono dotate nell'intero territorio nazionale di una modulistica uniforme.

Nel corso delle audizioni si è preso atto del fatto che in questi anni c'è stato un certo numero di comuni che — mettendosi insieme — ha costituito, per esempio per il SUAP, delle strutture molto funzionanti. Tuttavia ciò funzionava molto bene per quegli « n » comuni ma, avendo essi costituito un loro sistema, non interagiva con gli altri « n più », molti più comuni. Il punto della semplificazione, quindi, oltre a misure premiali con la diffusione delle *best practices* — come raccomandato anche dalla Banca mondiale al nostro Paese in più occasioni — è soprattutto quello di consentire con un modello unico a tutti di essere virtuosi, nel senso che tutti i comuni devono utilizzare un sistema.

Lo sportello unico è sempre più considerato come la porta di accesso ai procedimenti amministrativi più complessi presenti nell'ambito dei servizi offerti dal settore pubblico, uno strumento quindi unico e prezioso in cui il settore pubblico « mostra il suo volto » agli utenti.

Le complessità che rimangono ancora da gestire sono dovute soprattutto al numero delle amministrazioni coinvolte, in quanto si tratta di procedimenti che coinvolgono più amministrazioni, tant'è vero che una delle prime finalità della realizzazione degli sportelli unici è stato quello di delineare l'invio della documentazione alle pubbliche amministrazioni competenti, raccogliere le loro risposte e accelerare i provvedimenti conclusivi.

Tra i motivi individuati sono state richiamate le questioni connesse alla distribuzione dei SUAP sul territorio, che riguarda i circa 8.000 comuni del nostro Paese e che ha reso particolarmente difficile soprattutto nei piccoli comuni trovare le professionalità adatte a svolgere queste funzioni di programmazione.

In tale quadro è emersa l'esigenza di valutare l'opportunità di attribuire l'esercizio delle funzioni dei SUAP da tutti i Comuni e dai restanti soggetti coinvolti nei procedimenti amministrativi esclusivamente attraverso strumenti unitari, quali ad esempio quelli resi disponibili dalle Camere di commercio mediante il portale « impresainungiorno ». L'obiettivo di fondo è quello di assicurare una reale omogeneità del servizio offerto a tutte le imprese italiane ovunque stabilite nel territorio nazionale. Attualmente infatti, come emerso da più parti, è stata realizzata una positiva cooperazione funzionale tra comuni e Camere di commercio attraverso la realizzazione di tale portale; nel

corso dell'indagine è stato evidenziato come attraverso la piattaforma SUAP di tale portale sono state raggiunte le scrivanie virtuali tutte le Autorità competenti che si sono rese disponibili, quale il Corpo dei Vigili del Fuoco, che una volta a regime potrà contribuire a snellire la materia, frequente nei procedimenti amministrativi attivati dalle imprese, della prevenzione incendi.

L'attività che svolge il SUAP si configura infatti come una tipica funzione di coordinamento e controllo di un'ampia azione collaborativa tra più enti. Allo stato è emerso come la collaborazione tra Camere di commercio e Comuni avvenga in misura sempre crescente; circa il 50 per cento dei comuni italiani – quasi 4.000 – coopera strettamente con le Camere di commercio competenti per territorio aderendo all'offerta formativa, organizzativa e funzionale proposta con uno sportello SUAP totalmente digitale. Sono stati al contempo definiti percorsi formativi per i funzionari comunali, con particolare riguardo a quelli di minore dimensione.

Pertanto, in un contesto in cui la collaborazione tra Comuni e Camere di commercio non è obbligatoria, la metà dei Comuni italiani attualmente ha seguito tale impostazione. Le Camere di commercio gestiscono per delega o convenzione gli sportelli unici per le attività produttive nel 50 per cento dei Comuni italiani attraverso una piattaforma telematica unica. Dai dati emersi, nel corso degli anni ai piccoli comuni si sono unite anche grandi realtà e circa 50 capoluoghi di provincia (tra i quali Venezia, Milano, Bari, Torino, Reggio Calabria e Messina).

È emersa dunque l'importanza di procedere – in questa fase essenziale per il rilancio del paese – individuando insieme l'ente più opportuno per gestire in maniera unitaria, uniforme, sul territorio nazionale il procedimento SUAP nella sua interezza. Un aspetto importante dell'Agenda digitale è che sono coinvolti sia i comuni sia le regioni, sia le camere di commercio. Bisogna quindi procedere definendo insieme i diversi aspetti, le scadenze temporali e un'unica agenda al fine di portare a definitivo compimento il progetto chiamato SUAP, a undici anni dal suo avvio.

LA TRANSIZIONE DIGITALE E L'INTEROPERABILITÀ QUALI ELEMENTI CHIAVE PER LA SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI

La realizzazione degli obiettivi di semplificazione sono strettamente connessi a quelli di crescita digitale e di modernizzazione della pubblica amministrazione, quali elementi prioritari per il rilancio del sistema Paese come emerge anche dalla strategia delineata nell'ambito del PNRR.

Come è stato evidenziato dal Ministro per la pubblica amministrazione nel corso dell'indagine, la digitalizzazione rappresenta il « booster » di tutti gli interventi di semplificazione.

La trasformazione della p.a. in chiave digitale.

La trasformazione digitale del Paese è infatti tra gli obiettivi centrali del Programma nazionale di riforma 2022 e la strategia digitale, anche attraverso il PNRR, dovrebbe portare nel lungo periodo

l'Italia tra i Paesi più avanzati nell'utilizzo del digitale. Inoltre, il sostegno degli investimenti digitali è volto al rafforzamento della competitività internazionale delle imprese italiane.

In questo quadro, un ruolo fondamentale è svolto dalla digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni che a sua volta costituisce uno dei pilastri del più ampio processo di modernizzazione delle funzioni pubbliche anch'esso centrale nel PNRR con la finalità di realizzare una trasformazione della p.a. in chiave digitale.

La digitalizzazione dei procedimenti caratterizza al contempo molte delle politiche e degli interventi di riforma del PNRR e costituisce uno degli assi strategici attorno al quale si sviluppa l'intero Piano.

Per la digitalizzazione della PA si prevedono in particolare 7 interventi e 3 riforme recanti risorse pari complessivamente a 6,146 miliardi di euro.

Gli interventi, tutti in fase di attuazione, riguardano in particolare: le infrastrutture digitali (M1C1 I 1.1-3, 17, 26); l'abilitazione e facilitazione al *cloud* per le PA locali (M1C1 I 1.2-125, 139, 147); dati ed interoperabilità (M1C1 I 1.3-4, 12, 18, 27), servizi digitali ed esperienza dei cittadini (M1C1 I 1.4-13, 23, 126, 127, 128, 140, 144, 145, 146, 148, 149, 150, 151); Cybersecurity (M1C1 I 1.5-5, 6, 7, 8, 9, 20, 21, 22); Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali (M1C1 I 1.6-11, 14, 15, 16, 25, 123, 124, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 141, 142, 143, 152, 153, 154, 155); Competenze digitali di base (M1C1 I 1.7-24, 28).

Le riforme sono concentrate nel Processo di acquisto ICT, nel supporto alla trasformazione PA locale, nel principio *Cloud first* e nella promozione dell'interoperabilità.

Inoltre, le previsioni normative degli ultimi mesi correlate all'attuazione del PNRR hanno introdotto misure in diversi ambiti per incentivare la digitalizzazione delle imprese di settore, mediante agevolazioni aventi ad oggetto crediti d'imposta, contributi a fondo perduto e finanziamenti agevolati.

Come emerso dai diversi documenti acquisiti nel corso dell'indagine, in questi mesi, anche alla luce delle risorse previste dal PNRR, si sta lavorando sui diversi tasselli di una visione che permette al cittadino di entrare nel mondo dei servizi attraverso l'identità digitale, di usufruire degli stessi *on line* e di dare piena attuazione al principio del *once only*.

Il Ministro per l'innovazione tecnologica ha ricordato più volte come nella fase attuale gli interventi in essere partono in primo luogo dal filone della connettività in modo che tutti abbiano possibilità di sviluppo attraverso la rete favorendo l'inclusione sociale e l'accesso di tutti. Al contempo è prioritario il filone della digitalizzazione dei servizi pubblici, al fine di renderli meno onerosi e più efficienti per i cittadini, mettendo in relazione tutte le banche dati pubbliche e arrivare ad esempio alle notifiche *on line* alla p.a.

La strategia delle identità digitali

Cardine degli interventi in essere è la strategia delle identità digitali, che occorre continuare ad implementare nel tempo. Al 6 maggio 2022 sono 30 milioni le identità digitali SPID in Italia, di cui 10

milioni attivate solo negli ultimi 12 mesi. I cittadini le utilizzano sempre di più anche per usufruire dei servizi online della Pubblica Amministrazione, con numeri in costante aumento: oltre mezzo miliardo di accessi nel 2021, circa 330 milioni nel primo quadrimestre del 2022. È stato così raggiunto in anticipo l'obiettivo annuale di diffusione dell'identità digitale previsto dal PNRR (pari al 38 per cento della popolazione), e ci si avvicina sempre di più all'obiettivo del 2023 (il 46 per cento della popolazione).

Si tratta di un tassello fondamentale per proseguire il percorso della digitalizzazione e di capillare diffusione per offrire servizi pubblici più efficienti e semplici da utilizzare, anche grazie agli interventi che le p.a. locali e centrali stanno avviando in questa fase in linea con i tempi del PNRR. Oltre alle utenze SPID, 28 milioni di cittadini sono in possesso della Carta d'Identità Elettronica. Con SPID e CIE, ad esempio, è possibile richiedere online il cambio di residenza o un certificato, prenotare una prestazione sanitaria, inviare la propria dichiarazione dei redditi, consultare la propria situazione fiscale o contributiva, accedere ai bonus, agli ammortizzatori sociali o compilare l'ISEE, senza bisogno di ricordare tante password diverse per ciascun servizio.

Riguardo al principio *once only*, il *digital green pass* — è stato ricordato — costituisce un esempio di interoperabilità su cui si sta riflettendo per creare un sistema ricco di opzioni e possibilità, ad esempio per conoscere lo stato di utilizzo o di fruizione di un servizio ed occorre proseguire lungo la strada tracciata in questi anni sulla scia dell'emergenza per raccogliere quanto di positivo è stato fatto con grande sforzo. La Piattaforma nazionale digitale dati (PDND) svolge un ruolo di primo piano, che garantisce interoperabilità ed ha grandi potenzialità in essere.

Di rilievo è il Piano p.a. digitale 2026 per digitalizzare le amministrazioni, a sostegno del quale il PNRR ha previsto circa 3 miliardi di euro, diversamente allocati per diversi obiettivi, tra cui la migrazione dei dati per una reale *policy cloud*, la promozione di *Pago pa* e *App Io*, il miglioramento dei servizi di base digitali dei comuni, la digitalizzazione dei servizi pubblici. Il Ministro per l'innovazione tecnologica ha ricordato il numero elevatissimo di pubbliche amministrazioni locali che sarà destinatario di tali risorse con un sistema di erogazione definito al fine di essere di facile utilizzo e affidato alle esigenze degli enti locali in base alle loro valutazioni; per gli enti locali di minori dimensioni si intende lasciare a loro la facoltà di definire anche se e in che termini aggregarsi in tale ambito. Considerato che la realtà territoriale sullo stato digitale risulta molto diversificata in Italia è fondamentale lavorare in diverse direzioni sull'omogeneizzazione del livello di digitalizzazione e dei servizi digitali forniti. È essenziale « portare tutti a bordo » come è stato ricordato da più parti.

Al contempo è fondamentale arrivare — nei diversi settori — all'omogeneizzazione delle basi dati valorizzando al contempo le *best practices* regionali, diffondendone i contenuti a livello nazionale dove possibile.

Nell'ambito del progetto PNRR per la digitalizzazione delle procedure sicuramente sarà di grande supporto la realizzazione del polo strategico nazionale PSN che consente di avere una « casa sicura » dei

dati e la *policy cloud* in essere congiuntamente della tutela dal *cyber risk*.

La digitalizzazione come chiave per la semplificazione è quindi uno dei temi principali emersi nel corso dell'indagine conoscitiva.

La grande sfida parte dall'interoperabilità delle banche dati e dal successivo passaggio al *cloud*: come emerso nel corso dell'indagine, finora le circa 32.000 amministrazioni pubbliche si sono dotate nel tempo (quasi tutte) di una propria banca dati — spesso costruita « verticalmente » — che ora è essenziale possa dialogare « in orizzontale » con le altre senza perdere, al contempo, la propria specificità.

È pertanto strategico proseguire nell'equazione « digitalizzare per semplificare » nelle diverse procedure che permeano i vari ambiti produttivi quali le richieste delle concessioni di suolo pubblico per i pubblici esercizi o le autorizzazioni per le strutture ricettive all'aria aperta che abbiano già ottenuto l'autorizzazione paesaggistica.

Al contempo, come accennato, è imprescindibile intervenire sulla capacità amministrativa e digitale dei dipendenti pubblici, per ottenere un reale cambio di approccio in tale direzione. Lo stesso si è visto ad esempio per la capacità di gestione e utilizzo dei fondi strutturali europei, dove misure di semplificazione e di intervento sulla capacità amministrativa sono prioritarie se si intende impiegare interamente le risorse previste dai programmi europei.

Un impegno comune contro il digital divide

Nel corso dell'indagine è stata ribadita l'importanza di un impegno comune contro il *digital divide* e per il superamento delle disuguaglianze sociali e territoriali tramite tutte le potenzialità offerte dallo strumento della digitalizzazione fino ad arrivare alle piccole realtà, a quelle montane, alle isole.

Verso il superamento delle disuguaglianze sociali vanno anche gli investimenti previsti per le « Competenze digitali di base », per il Servizio civile digitale e le Reti di servizi di facilitazione digitale. Sempre più, come è stato detto, è importante partire dalle fragilità e semplificare a partire da chi ha più difficoltà: quindi i soggetti con disabilità e le persone anziane, che vanno accompagnati in quello che per loro è stato un cambiamento strutturale, non potendo più operare autonomamente attraverso gli sportelli ma dovendosi interfacciare con gli strumenti della digitalizzazione.

A sua volta, la politica di coesione del PNRR, rivolta a riequilibrare i divari nell'accesso ai servizi da parte di cittadini e imprese, promuove, da un lato, la digitalizzazione delle PMI e, dall'altro, interviene su ambiti tematici (quali salute e legalità) e aree territoriali individuate come critiche per colmare i divari territoriali. Per quanto riguarda lo sviluppo delle infrastrutture, le risorse della politica di coesione sono orientate a sostenere le connessioni ad alta capacità nelle aree marginali e periferiche.

L'OBIETTIVO DELLA TRANSIZIONE ECOLOGICA DEL PAESE

La semplificazione dei procedimenti autorizzatori e la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione

Uno dei temi principali emersi nel corso dell'indagine conoscitiva è stato quello della semplificazione delle procedure per le attività di

promozione delle energie rinnovabili. Si tratta di un tema in continua evoluzione che ha assunto carattere di assoluta urgenza in questa fase storica alla luce dell'esigenza di accelerare la ripresa economica all'indomani degli effetti generati dalla crisi pandemica, degli impegni assunti nell'ambito del PNRR e della complessa situazione connotata da un innalzamento repentino del costo della materia prima del gas e dal perdurare di tensioni geopolitiche derivanti dall'avvento del conflitto russo-ucraino.

L'attuale scenario richiede dunque che il livello di attenzione sull'esigenza di attuare misure di concreta semplificazione delle procedure amministrative in questi ambiti si mantenga costante. Come è stato detto, in questo particolare momento serve un *plus* di determinazione, servono drastiche misure di semplificazione soprattutto per sbloccare quanto si è accumulato nel tempo e per rendere fisiologico l'impianto delle energie rinnovabili.

Il ruolo della semplificazione applicata al settore energetico-ambientale rappresenta infatti un passaggio di primaria importanza per il completamento del processo di transizione verso la neutralità climatica e il raggiungimento di un elevato grado di indipendenza energetica e, non da ultimo, il rilancio della competitività del sistema Paese.

È stato infatti sottolineato dal Ministero della transizione ecologica come il momento attuale, ancor più degli anni passati, esige che si persegua con fermezza e condivisione la finalità di contenere al minimo il rischio che progetti innovativi, ambientalmente compatibili e necessari per il cambiamento atteso (e più che mai impellente) del paradigma energetico del Paese, si dissolvano nei rivoli della burocrazia, impedendo, di fatto, una crescita sostenibile.

Certamente occorre al contempo definire con chiarezza qual è l'interesse pubblico nelle diverse procedure ed intervenire di conseguenza operando un (non facile) bilanciamento che porti al rilancio della competitività del sistema Paese nel rispetto dei principi fondanti del nostro ordinamento.

Durante la crisi pandemica si è intervenuti con diverse misure normative d'urgenza tra cui, come ricordato, il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. « decreto semplificazioni »), il decreto-legge 28 luglio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, dalla l. 29 luglio 2021, n. 108 (c.d. « decreto semplificazioni-bis »), il decreto-legge 1 marzo 2022, n. 17, convertito con modificazioni (c.d. « decreto energia »), il decreto-legge n. 36 del 2022 « attuazione PNRR » e, da ultimo, il decreto-legge n. 50 del maggio 2022 che reca misure urgenti anche nel settore energetico-ambientale.

In questi mesi si stanno dunque concentrando gli sforzi per l'individuazione delle azioni normative più idonee a soddisfare tali esigenze in un contesto internazionale in continua evoluzione. Finalità di tali provvedimenti è stata in particolare quella di realizzare una consistente semplificazione dei procedimenti, con particolare riferimento a quelli aventi ad oggetto l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, anche alla luce degli obiettivi europei di decarbonizzazione.

Come detto, gli interventi normativi realizzati in tal senso richiedono al contempo un non facile bilanciamento di interessi pubblici, in particolare, tra quello alla tutela dell'ambiente e quello alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio. I medesimi interventi, al contempo, costituiscono un passaggio necessario e imprescindibile, anche per il perseguimento degli obiettivi indicati dalle Nazioni Unite in Agenda 2030, a cui la stessa Unione Europea si è ispirata nella stesura dei programmi in materia di crescita, energia e clima, orientando a scelte improntate a modelli di « Economia verde » anche la predisposizione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza.

Le principali misure adottate in questi mesi possono essere ricondotte ad alcune linee di azione, aventi ad oggetto lo snellimento delle procedure, principalmente mediante la riduzione dei termini di conclusione dei procedimenti, l'accelerazione di alcune fasi endoprocedimentali, il « declassamento » di atti di assenso, seppure obbligatori, resi non vincolanti, la liberalizzazione di alcune attività o ancora, per quel che riguarda l'attuazione degli interventi finanziati con fondi PNRR-PNIEC, per mezzo dell'istituzione di apposite strutture organizzative o della previsione di procedure dedicate.

In questi mesi sono state introdotte dunque misure e percorsi di semplificazione importanti che vanno nella giusta direzione. I provvedimenti intervenuti in questi mesi con la finalità di semplificazione hanno consentito passi in avanti importanti anche sulla riduzione dei tempi, che poi è il grande tema soprattutto per le aziende che devono programmare investimenti in tempi brevi, come ad esempio il conseguimento degli obiettivi di decarbonizzazione.

Occorre peraltro uno sforzo ulteriore partendo dall'importanza del fattore tempo quale variabile significativa e pregnante per lo sviluppo del Paese con la collaborazione di tutti i soggetti coinvolti.

È inoltre essenziale prevedere percorsi di massima semplificazione per le aree territoriali destinatarie di interventi di riconversione in chiave di sviluppo delle tecnologie innovative e sostenibili, in considerazione delle previsioni del Piano nazionale integrato per l'energia e il clima 2030 (PNIEC) e della chiusura entro il 2025 delle centrali elettriche a carbone. Occorrono infatti misure di massima accelerazione e semplificazione per la predisposizione di progetti di riconversione e riqualificazione industriale in tali aree, che rischiano una grave recessione economica e crisi occupazionali forti se non si interviene con azioni condivise e in tempi certi, orientandoli verso progetti di riconversione *green*.

L'esigenza di conciliazione degli obiettivi di incremento della produzione energetica (da fonti rinnovabili) con la gestione del territorio

Al contempo svolge un ruolo centrale il tema della conciliazione tra gli obiettivi di incremento della produzione energetica (da fonti rinnovabili) e la gestione del territorio, anche alla luce delle recenti misure previste dal decreto-legge n. 17 del 2022 (Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali) che ha disposto un ampliamento delle ipotesi di autorizzazione semplificata rispetto ai nuovi impianti, all'allaccio degli im-

pianti alla rete nazionale delineando – al contempo – un ruolo obbligatorio ma non vincolante dell'autorizzazione paesaggistica.

Tale decreto-legge ha dunque consentito un importante passo in avanti nelle misure di semplificazione per i procedimenti in materia, dedicando uno specifico Capo – il Capo II (articoli 9-21) – alle misure strutturali e di semplificazione in materia energetica. A sua volta il decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50, reca misure in materia di politiche energetiche nazionali, produttività delle imprese e attrazione degli investimenti.

Un tema di particolare rilievo emerso nel corso dell'indagine è dunque quello delle aree e dell'utilizzo del suolo ai fini di sviluppare fonti rinnovabili.

In primo luogo, è stato auspicato che l'utilizzo di aree ad uso industriale sia realmente semplificato così come il riutilizzo degli stessi siti dove oggi ci sono impianti a fonti rinnovabili.

È stato ricordato che ci si sta avvicinando verso la fine della vita utile di molti degli impianti fotovoltaici ed eolici realizzati in Italia. Oggi a parità di consumo del suolo si può produrre più del doppio – e a volte tre volte – dell'energia prodotta sullo stesso suolo, grazie a macchine più efficienti e più moderne e grazie a materiali innovativi che sono oggi a disposizione, secondo quanto evidenziato nel corso delle audizioni.

Per quanto riguarda il tema dell'utilizzo del suolo in generale, è emersa l'importanza di conciliare la diffusione dei pannelli fotovoltaici e di impianti analoghi con le esigenze di tutela dei territori, puntando ad «abbracciare» un nuovo modello energetico che non fagociti, ad esempio, l'attività imprenditoriale dell'agricoltura ma la sostenga e la integri.

È problematico il fatto che i campi smettono di produrre in agricoltura diventando energia – con conseguenze negative inevitabili nel prossimo futuro – se l'utilizzo del suolo non viene gestito con programmazione, attenzione ai territori, sinergie positive tra tutti gli attori coinvolti, responsabilità certe.

È inoltre fondamentale che da parte di tutte le regioni sia completata l'individuazione delle aree idonee e non idonee per la realizzazione di impianti; alcune hanno infatti già provveduto per tutti gli impianti, altre solo per alcuni, altre ancora non sono ad oggi intervenute ma disporre di un quadro certo è elemento essenziale per procedere in tale ambito.

Ai fini della semplificazione delle procedure alcune novità legislative sono state introdotte in questi mesi in materia di individuazione di superfici ed aree idonee per l'installazione di impianti a fonti rinnovabili, in materia di procedimenti di autorizzazione relativi alle medesime installazioni, nell'ottica di promuovere modelli innovativi e alternativi di produzione dell'energia.

In particolare il decreto-legge n. 77 del 2021 ha esteso notevolmente il campo degli interventi afferenti alla produzione di energia da fonti rinnovabili assoggettabili al regime della comunicazione propria delle attività in edilizia libera ai sensi dell'articolo 6, comma 11, del decreto legislativo n. 28 del 2011, ricomprendendovi gli interventi da realizzare sugli impianti fotovoltaici e idroelettrici che non comportino una variazione delle dimensioni fisiche e volumetriche della struttura

e dell'area ove gli impianti stessi sono ubicati, nonché, a talune condizioni, gli interventi sui progetti e sugli impianti eolici già esistenti e sulle relative opere connesse.

Si pongono nel solco delle semplificazioni all'installazione degli impianti a fonti rinnovabili, anche quelle disposte da successivi provvedimenti, tutti volti a innovare la disciplina contenuta nel decreto legislativo n. 28 del 2011.

Al contempo, una delle norme più significative reca disposizioni per la disciplina del procedimento di individuazione delle aree del Paese idonee e non idonee all'installazione degli impianti da fonti rinnovabili (articoli 20 e 22 del decreto legislativo n. 199 del 2021). Tale procedimento — anch'esso informato a un principio di semplificazione e a un approccio *goal-oriented* in rapporto all'esigenza impellente di diversificare il mix energetico a favore delle rinnovabili — prende le mosse con la definizione, a livello statale e d'intesa con la Conferenza unificata, dei principi e dei criteri a cui ciascuna Regione dovrà attenersi, nel rispetto del cosiddetto «*burden sharing*», in sede di individuazione delle superfici e delle aree idonee (o meno) all'installazione di impianti a fonti rinnovabili.

Controbilanciando dunque gli obiettivi di decarbonizzazione con quelli di minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, si è comunque stabilito che — nelle more della definizione del procedimento di individuazione — debbano considerarsi idonei: (i) i siti che già ospitano impianti della stessa fonte e in cui vengono realizzati interventi di modifica non sostanziale; (ii) i siti oggetto di bonifica; (iii) la cave e le miniere cessate, non recuperato, abbandonate o in condizioni di degrado ambientale; (iv) i siti e gli impianti nella disponibilità delle società del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane. Si è previsto, inoltre, che nelle more dell'individuazione delle aree idonee non possono essere disposte moratorie né sospensioni dei termini per i procedimenti autorizzativi. Dalla individuazione di una determinata area come idonea deriva la sottoposizione a ulteriori e specifiche misure di semplificazione procedimentale degli impianti in esse ubicati: nell'ambito dei procedimenti di autorizzazione dei suddetti impianti, ivi inclusi quelli per il rilascio del provvedimento di valutazione dell'impatto ambientale, l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio, ma non vincolante e i termini sono ridotti di un terzo. Si è chiarito, inoltre, che le aree che non saranno incluse tra quelle aree idonee non potranno essere dichiarate non idonee all'installazione di impianti da FER (fonti energia rinnovabile), in sede di pianificazione territoriale ovvero nell'ambito di singoli procedimenti, in ragione della sola mancata inclusione nel novero delle aree idonee.

Il successivo decreto-legge n. 17 del 2022, con specifico riguardo alla semplificazione per impianti rinnovabili in aree idonee, nelle more dell'adozione della disciplina attuativa ex articolo 20 del d.lgs. n. 199/2021, amplia, in primo luogo, il novero delle aree considerate idonee *ope legis*, con una serie di previsioni concernenti aree già destinate dagli strumenti urbanistici a consumo di suolo, quali, in particolare i siti e gli impianti nella disponibilità delle società del Gruppo Ferrovie dello Stato Italiano, nonché (esclusivamente per gli impianti fotovoltaici) le aree classificate agricole, le aree interne agli impianti industriali e le

aree adiacenti alla rete autostradale, nel rispetto dei limiti rispettivamente sanciti.

Si provvede altresì ad integrare i criteri informativi della prossima disciplina di dettaglio inerente le stesse aree idonee, ampliando nello specifico l'indicazione delle superfici il cui utilizzo, a tali fini, occorrerà privilegiare.

Inoltre, con specifico riguardo alle aree in questione, il decreto-legge n. 17 del 2022 modifica, in un'ottica di semplificazione, i regimi di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio di impianti fotovoltaici di nuova costruzione e delle opere connesse nonché, senza variazione dell'area interessata, quelli per il potenziamento, il rifacimento e l'integrale ricostruzione degli impianti fotovoltaici esistenti e delle opere connesse, al contempo prevedendo una disciplina transitoria volta ad anticipare le citate semplificazioni anche ai procedimenti in corso.

Si interviene ancora in via semplificativa sulla disciplina che qualifica come obbligatorio ma non vincolante il parere dell'autorità competente in materia paesaggistica nei procedimenti di autorizzazione di impianti a fonti rinnovabili su aree idonee, includendovi anche quelli per l'adozione del provvedimento di valutazione di impatto ambientale (VIA).

Il complesso di misure introdotte con i più recenti interventi normativi in esame, che hanno visto un deciso impegno del Parlamento orientato verso una crescente semplificazione, è volto dunque ad accelerare la diffusione delle installazioni FER in maniera più armonica ed efficace su tutto il territorio nazionale, valorizzando il coinvolgimento proattivo dei territori interessati, con un approccio che deve mirare contestualmente al contenimento del consumo di suolo e dell'impatto paesaggistico e ambientale.

I provvedimenti normativi adottati in questi mesi hanno inoltre disposto l'estensione dell'ambito di applicazione della procedura abilitativa semplificata (PAS) quale tassello fondamentale della semplificazione procedimentale per la realizzazione e l'esercizio degli impianti di energia rinnovabile.

Anche con riferimento alla localizzazione degli impianti, in particolare, in materia di procedure autorizzative per l'installazione di impianti c.d. *offshore* (articolo 13 del D.L. n. 17 del 2022), è stato di recente previsto che il parere paesaggistico obbligatorio passi da vincolante a non vincolante per alcune fattispecie.

Al contempo il decreto semplificazioni e il decreto semplificazioni-*bis* hanno previsto una serie di modifiche e, in taluni casi, di liberalizzazioni con riferimento ai casi in cui si prevede il preventivo rilascio dell'autorizzazione paesaggistica di cui all'articolo 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Tra le recenti misure normative introdotte per velocizzare e specializzare i procedimenti autorizzatori giova ricordare come nell'ambito del Ministero della cultura sia stata istituita di una nuova Soprintendenza speciale, quale ufficio di livello dirigenziale generale straordinario e operativo fino al 31 dicembre 2026 (articolo 29, D.L. n. 77 del 2021). La nuova Soprintendenza svolge funzioni di tutela dei beni culturali e paesaggistici interessati dagli interventi previsti dal PNRR che siano sottoposti a VIA statale o che rientrino nella competenza

territoriale di almeno due uffici periferici del Ministero, avvalendosi delle Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio per lo svolgimento dell'attività istruttoria.

A fronte della crescita di produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili e considerando la non programmabilità dei programmi di produzione da tali fonti, è emerso come si imponga lo sviluppo parallelo di sistemi di accumulo di energia elettrica, tra i quali gli accumuli elettrochimici dovranno rivestire un ruolo chiave.

In particolare, la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, anche *off-shore*, gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale e riattivazione (interventi di c.d. *repowering* e *revamping*), nonché le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio degli impianti stessi, ivi inclusi gli interventi, anche consistenti in demolizione di manufatti o in interventi di ripristino ambientale, necessari per la riqualificazione delle aree di insediamento degli impianti, sono soggetti ad una autorizzazione unica (articolo 12, comma 3, d.lgs. n. 387 del 2003). Per lo svolgimento del procedimento di autorizzazione unica, sono in vigore le linee guida previste dall'articolo 12, comma 10, del d.lgs. n. 387 del 2003 (Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili, di cui al decreto ministeriale 10 settembre 2010), volte ad assicurare, in particolare, un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio, con particolare riguardo agli impianti eolici.

Altro tema di particolare rilievo emerso nel corso dell'indagine è quello delle opere di pubblica utilità e gli usi civici, al fine di valorizzare la compatibilità che di base sussiste tra talune opere di pubblica utilità e il godimento per la collettività dei diritti nascenti dall'uso civico, lasciando in ogni caso alle Regioni il potere di valutare i singoli casi specifici e specificando le competenze di ciascuno più puntualmente anche indicando più nel dettaglio quali infrastrutture sono compatibili con gli usi civici.

La razionalizzazione delle procedure autorizzative per contribuire al raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica

Allo scopo di razionalizzare le procedure autorizzative, oltre che per consentire il raggiungimento degli obiettivi nazionali di efficienza energetica contenuti nel PNRR e nel PNIEC, diverse misure sono state previste dal decreto semplificazioni-*bis* (D.L. n. 77 del 2021) e dai successivi provvedimenti normativi come testé illustrato. In tale quadro, è stato previsto che, al fine di assicurare piena tutela del paesaggio razionalizzando e velocizzando le procedure, nel caso in cui gli impianti siano localizzati in aree sottoposte a tutela, anche *in itinere*, oppure in aree contermini a quelle sottoposte a tutela, il Ministero della cultura partecipa al procedimento di rilascio dell'autorizzazione unica, insieme a tutte le altre Amministrazioni interessate (articolo 12, commi 3-*bis* e 4, decreto legislativo n. 387 del 2003, inserito dall'articolo 30, comma 1, decreto legislativo n. 77 del 2021).

Con riferimento alle aree contermini, è stato disposto che nei procedimenti di autorizzazione di impianti di produzione di energia elettrica alimentati da fonti rinnovabili, localizzati in aree contermini a quelle sottoposte a tutela paesaggistica, il Ministero della cultura si

esprime nell'ambito della conferenza di servizi con parere obbligatorio non vincolante. Decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere da parte del Ministero della cultura, l'amministrazione competente provvede comunque sulla domanda di autorizzazione. In tutti i casi di cui al presente comma, il rappresentante del Ministero della cultura non può attivare i rimedi per le amministrazioni dissenzienti di cui all'articolo 14-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241 (articolo 30, comma 2, D.L. n. 77 del 2021). Tale *iter* semplificato concerne, relativamente alle predette aree contermini, le sole valutazioni paesaggistiche (e non anche quelle attinenti alla tutela dell'interesse culturale, inteso come interesse storico, artistico, archeologico o demoetnoantropologico) da rendersi nell'ambito del procedimento di autorizzazione unica. Rimane fermo quanto previsto ai fini della procedura di valutazione d'impatto ambientale (VIA), per le opere che vi sono soggette. Nel caso in cui il progetto di intervento richieda la VIA di competenza statale, infatti, il relativo provvedimento viene reso dal Ministero della transizione ecologica, previa acquisizione del concerto del Ministero della cultura, al quale spetta quindi un potere decisorio.

Sempre nella direzione di semplificazione delle procedure, il medesimo decreto-legge ha esteso il regime di autorizzazione unica e procedura abilitativa semplificata (PAS) anche ai progetti di *repowering* di impianti fotovoltaici, idroelettrici ed eolici già esistenti, classificandoli – nei casi specificati – come « interventi non sostanziali » (articolo 32, comma 1, decreto-legge n. 77 del 2021).

In aggiunta, le modifiche introdotte in sede di conversione al decreto-legge energia (decreto n. 17 del 2022) hanno portato ad un'estensione dell'ambito applicativo dei procedimenti semplificati in materia di *repowering*, qualificando come non sostanziali anche modifiche degli impianti eolici comportanti la realizzazione di strutture di altezza di molto superiore rispetto all'impianto originariamente autorizzato (articolo 9, comma 01, del D.L. n. 77 del 2021, come modificato in sede di conversione).

Ulteriori semplificazioni introdotte in materia prevedono che, qualora si tratti di interventi di modifica non sostanziale che determinino un incremento della potenza installata e la necessità di ulteriori opere connesse senza incremento dell'area occupata, la realizzazione delle relative opere connesse è soggetta alla dichiarazione di inizio lavori asseverata (DILA) di cui all'articolo 6-*bis*, del d.lgs. n. 28 del 2011 (articolo 9, comma 01, lettera *a*, del D.L. n. 77 del 2021, come modificato in sede di conversione).

Diverse sono state dunque – come ricordato – le modifiche della normativa vigente riguardante l'evoluzione, in senso semplificativo e accelerativo, della normazione autorizzatoria delle infrastrutture elettriche connesse alla transizione ecologica (impianti off-shore, sistemi di accumulo di energia elettrica; le infrastrutture della rete di trasmissione nazionale). Si è disposto inoltre che nelle aree industriali, in deroga agli strumenti urbanistici comunali e oltre agli indici di copertura già esistenti, è possibile installare impianti solari fotovoltaici e termici coprendo fino al 60 per cento dell'area industriale di pertinenza. Si interviene al contempo sulla disciplina relativa ai criteri in base ai quali un cliente finale diviene autoconsumatore di energia rinnovabile.

Sono state introdotte altresì iniziative normative volte alla predisposizione di un Piano nazionale per la riconversione di strutture produttive ormai deteriorate del patrimonio serricolo nazionale in siti agroenergetici.

Si è intervenuti inoltre sui tempi delle autorizzazioni, riducendo in particolare il termine di presentazione degli atti di collaudo alle amministrazioni competenti nell'ambito del programma generale di metanizzazione del Mezzogiorno.

Ulteriori misure di semplificazione introdotte in questi mesi hanno riguardato diversi e variegati ambiti quali: l'installazione delle infrastrutture per la ricarica dei veicoli elettrici, la quale – se avviene nelle aree a tal uopo individuate dalla legge – è da considerarsi attività in edilizia libera; la semplificazione per gli impianti di biogas e biometano, nonché per la promozione dei biocarburanti; la procedura per la definizione delle prescrizioni per la posa in opera degli impianti di produzione di calore da risorsa geotermica e i casi in cui a tali impianti possa applicarsi la PAS, nonché le fattispecie che consentano la sottoposizione al regime di edilizia libera degli interventi sugli impianti stessi (articolo 25 del decreto legislativo n. 199 del 2021, come modificato dal decreto-legge n. 17 del 2022).

Da ultimo, assumono particolare rilievo le misure di ulteriore semplificazione introdotte dal decreto-legge 17 maggio 2022, n. 50. È stata, in particolare, definita la procedura di individuazione delle aree idonee all'installazione di impianti a fonti rinnovabili, attribuendo al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri funzioni di impulso, anche ai fini dell'esercizio del potere sostitutivo statale, relativamente all'individuazione da parte delle Regioni, con proprie leggi, delle aree idonee. Sono state inoltre inserite nell'elenco delle aree considerate idonee *ope legis*, nelle more del procedimento di individuazione delle stesse, le aree non ricomprese nel perimetro dei beni sottoposti a tutela ai sensi del Codice dei beni culturali e paesaggistici, né ricadenti nella fascia di rispetto dei beni culturali tutelati. La fascia di rispetto è determinata: nel caso di impianti eolici, considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di sette chilometri; per gli impianti fotovoltaici, considerando una distanza dal perimetro di beni sottoposti a tutela di un chilometro.

Giova ricordare come l'individuazione di un'area come idonea in base al quadro normativo vigente (ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo n. 199/2021 in particolare) fa sì che si applichi il regime delle procedure autorizzative specifiche per le aree idonee ai sensi del quale: nei procedimenti di autorizzazione – ivi inclusi quelli per l'autorizzazione di valutazione di impatto ambientale (VIA) – l'autorità competente in materia paesaggistica si esprime con parere obbligatorio non vincolante; dunque, decorso inutilmente il termine per l'espressione del parere, l'amministrazione competente provvede comunque; i termini delle procedure autorizzative sono ridotti di un terzo.

L'articolo 7 reca norme in materia di semplificazione delle procedure di autorizzazione per l'installazione degli impianti di energia da fonti rinnovabili disciplinate dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387. Si prevede che, nei procedimenti autorizzativi per impianti da fonti rinnovabili di cui all'articolo 12 del decreto legislativo n. 387 del

2003, in caso di progetti sottoposti a valutazione di impatto ambientale (VIA) dello Stato le deliberazioni del Consiglio dei ministri adottate in caso di valutazioni contrastanti da parte delle amministrazioni competenti sostituiscano il provvedimento di VIA e ad esse si applicano le norme richiamate del Codice dell'ambiente. Si stabilisce che le suddette deliberazioni confluiscono nel procedimento autorizzatorio unico, così come quelle adottate dal Consiglio dei ministri inerente il caso di amministrazioni dissenzienti; il procedimento deve concludersi entro i successivi sessanta giorni, decorsi inutilmente i quali l'autorizzazione si intende rilasciata se il Consiglio dei ministri si esprime per il rilascio della VIA. Alle riunioni delle Consiglio dei ministri convocate per l'adozione di tali deliberazioni possono essere invitati, senza diritto di voto, i Presidenti delle regioni e delle province autonome, che esprimono definitivamente la posizione delle amministrazioni di riferimento e di quelle non statali che abbiano partecipato al procedimento autorizzatorio.

L'articolo 8 del decreto-legge n. 50 del 2022, al fine di aumentare la capacità di produzione di energia elettrica rinnovabile, ammette la concessione di aiuti in favore delle imprese del settore agricolo, zootecnico e agroindustriale per la realizzazione di impianti di produzione, sulle coperture delle proprie strutture produttive, aventi potenza eccedente il consumo medio annuo di energia elettrica, compreso quello familiare. Ai medesimi soggetti, beneficiari dei predetti aiuti, è altresì consentita la vendita in rete dell'energia elettrica prodotta.

Nella fase recente sono stati dunque fortemente accelerati i processi autorizzativi degli impianti di energia rinnovabile e dagli ultimi dati disponibili emerge che, ad esempio, la Commissione Via del MITE nell'ultimo biennio ha autorizzato il triplo degli impianti di energia pulita che erano stati autorizzati nei 6 anni precedenti. Il Ministro ha infatti ricordato che dal maggio 2020 sono arrivate 688 richieste di autorizzazione per progetti e ne sono state concluse 170. Dal 2013 al 2019 ne erano arrivate 244 e ne erano state concluse 155. Inoltre, la nuova commissione Via dedicata solo a Pnrr e Pniec, dal gennaio del 2022 ha autorizzato progetti di rinnovabili per 2,5 gigawatt: nel 2021 ne erano stati autorizzati solo 0,8 GW.

La semplificazione e la compartecipazione

Nel corso dell'indagine è stata da più parti evidenziata anche la rilevanza del tema della partecipazione dei gruppi, sia per le comunità energetiche sia per il tema della partecipazione e la possibilità di sviluppare impianti. Come più volte ribadito, oltre alle regole è fondamentale definire misure che vadano a « incentivare » o in ogni caso a semplificare anche l'azione dei comuni che vanno a « ospitare » tali impianti.

Per quanto riguarda le forme di partecipazione — è stata ad esempio citata la piattaforma lanciato dall'Enel di recente « Scelta rinnovabile » — è importante valorizzare le forme di azionariato popolare rispetto agli impianti che sono realizzati nel proprio comuni e dare la possibilità ai sindaci di dare dei benefici concreti in termini di sconti in bolletta rispetto alle famiglie meno abbienti nel comune. Sono

tentativi, sono misure che saranno fondamentali per andare verso un nuovo modello energetico, che è di rigenerazione e distribuito, e in quanto tale più capillare, ma anche meno invasivo. Da questo punto di vista è fondamentale riuscire – nei prossimi anni anche sulla scia del PNRR – ad essere in grado di coglierne tutte le opportunità.

È emerso dunque con chiarezza come il tema della partecipazione e quello della semplificazione vadano di pari passo: la semplificazione gioca un ruolo di primo piano in questa fase così come lo stimolo della conoscenza e della partecipazione dei territori a nuovi modelli energetici, sempre tenendo ben presenti gli obiettivi di tutela del paesaggio e dei territori che caratterizzano la bellezza e la specificità del nostro Paese, che la Repubblica è chiamata a tutelare in base all'articolo 9 della Costituzione.

La semplificazione della VIA e l'importanza del «fattore tempo»

Nel corso dell'indagine sono stati richiamati inoltre settori chiave di intervento per ulteriori misure normative a supporto degli investimenti infrastrutturali per la transizione ecologica del sistema Paese quali la VIA, la Pubblica Utilità, gli Usi Civici, la Verifica di Archeologia Preventiva, le misure di salvaguardia, interramenti e varianti in fase realizzativa, connessioni FER e procedure per il contenimento del dissenso tra amministrazioni.

Di particolare rilievo appare quindi proseguire lungo l'individuazione delle possibili misure di semplificazione nelle procedure di valutazione di impatto ambientale da approvare nei prossimi mesi, ferme restando le necessarie verifiche per assicurare la compatibilità ambientale e paesaggistica. Il fattore tempo peraltro si è rivelato sempre più essenziale per poter portare a termine interventi cruciali per il Paese anche alla luce delle scadenze dettate nei *milestones* e nei *target* del PNRR.

È stato in particolare evidenziato come nel provvedimento di VIA vengono di norma riportate una pluralità di prescrizioni, indicate dalle diverse amministrazioni che hanno partecipato al procedimento (quali Regioni, Ministero della transizione ecologica, Ministero della cultura, altre amministrazioni intervenute o di cui l'autorità competente si avvale nella fase istruttoria), ciascuna preposta alla tutela di distinti interessi. Può accadere che, raccogliendo le indicazioni di amministrazioni diverse, il testo del provvedimento contenga prescrizioni tra loro non sempre pienamente conciliabili, con il rischio di contenziosi sui provvedimenti finali che comportano necessariamente una perdita di certezza nei tempi. Tra le diverse proposte emerse nel corso dell'indagine è stata in particolare prospettata l'importanza di favorire momenti di confronto tecnico tra proponente e autorità decidente, prima dell'adozione del provvedimento di VIA finale, in cui esaminare congiuntamente il quadro prescrittivo emerso dall'istruttoria e, nel caso in cui emergano contraddizioni o contrasti, promuovere un incontro tecnico con le amministrazioni che hanno adottato le prescrizioni contestate, al fine di definirne adeguatamente la portata anche in relazione alle condizioni espresse dagli altri enti, prevenendo così, il più possibile, contenziosi o rallentamenti in fase post autorizzativa.

Giova ricordare che la disciplina prevista in materia di VIA dal d.lgs. n. 152 del 2006 (Testo Unico Ambiente) è stata, più volte, oggetto

di modifica, sia per quanto riguarda il procedimento di VIA di competenza statale (articoli 25 e 27), a cui si è affiancato un procedimento speciale per il rilascio del relativo provvedimento nel caso di interventi finanziati in tutto o in parte da fondi PNRR-PNIEC (progetti di cui all'articolo 8, comma 2-*bis*), sia con riferimento alla VIA c.d. regionale (articolo 27-*bis*). Si tratta quindi di un tema di particolare rilievo all'attenzione del legislatore sotto i diversi profili che lo investono ed alla luce del bilanciamento di interessi che richiede.

In particolare, con riferimento alla VIA statale, l'articolo 50 del decreto-legge n. 76 del 2020, ha operato il dimezzamento dei termini previsti all'articolo 25 del T.U. Ambiente, anche per quanto riguarda la fase conclusiva del procedimento, stabilendo che l'adozione del provvedimento di VIA debba avvenire entro trenta giorni dalla conclusione della fase istruttoria, previa acquisizione del concerto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo (oggi Mic) da rendere entro quindici giorni dalla richiesta.

Per consentire un più celere svolgimento delle procedure di realizzazione di tali progetti in materia di valutazione ambientale di competenza statale, è stata istituita la Commissione tecnica PNRR-PNIEC.

Con riferimento alla VIA di competenza regionale, il decreto semplificazioni-bis, oltre ad aver disposto una riduzione dei termini procedurali ha previsto misure per valorizzare l'ambito di un'autorizzazione unica. La soluzione adottata con riferimento all'ambito regionale, benché restringa lo spettro temporale di decisione riservato alle amministrazioni coinvolte, in ogni caso, consente di accelerare — oltre che di semplificare — l'iter autorizzatorio, in quanto circoscritto in un'unica sede, quella della conferenza dei servizi.

Per tutti i progetti di competenza statale (siano essi ricompresi o meno nel PNRR e/o nel PNIEC) sono state dunque introdotte nuove disposizioni per la consultazione dei soggetti interessati, nell'ottica di addivenire a una conclusione condivisa e definitiva del procedimento di valutazione ambientale, entro i termini temporali previsti. Sempre allo scopo di razionalizzare l'iter procedimentale di valutazione ambientale, al fine di controbilanciare le esigenze di speditezza e semplificazione con le istanze di cui si fanno portatrici le varie amministrazioni coinvolte, si è previsto che per i progetti PNRR e PNIEC le Regioni debbano esprimere l'intesa nel termine di trenta giorni dalla positiva conclusione della conferenza di servizi. Ulteriori modifiche al Codice dell'ambiente si sono mostrate funzionali a una razionalizzazione, anche in chiave chiarificatrice, della disciplina di sottoposizione a valutazione ambientale di opere o interventi che siano caratterizzati da una molteplicità di elementi progettuali i quali, se singolarmente considerati, risulterebbero sottoponibili a diverse tipologie di valutazione ambientale (alcuni a VIA o verifica di assoggettabilità a VIA di competenza statale; altri a VIA o verifica di assoggettabilità a VIA di competenza regionale). Si è quindi previsto che, in tali casi, il proponente sia tenuto a inviare, in formato elettronico, sia al Ministero della transizione ecologica, che alla Regione (o Provincia autonoma) potenzialmente competente, una dichiarazione recante specificazione dell'oggetto o del titolo del progetto, indicazione della tipologia progettuale principale e delle altre tipologie progettuali « accessorie ». La Regione

(o la Provincia autonoma) è tenuta a comunicare al Ministero della transizione ecologica il proprio avviso in merito alla tipologia di valutazione ambientale da ritenersi corretta e all'individuazione dell'autorità da ritenersi competente. Entro i successivi trenta giorni, il Ministero comunica al proponente e alla Regione (o Provincia autonoma) la propria determinazione in merito alla tipologia di valutazione da effettuarsi, nonché in merito all'autorità competente a procedere alla valutazione ambientale (nei cui confronti, quindi, il privato deve rivolgersi per formulare istanza di avvio del procedimento).

Alla luce delle modifiche normative e del lavoro condiviso di questi mesi è emerso come sia già possibile riscontrare una sensibile accelerazione dell'esame delle istanze sottoposte a valutazione ambientale, a verifica di assoggettabilità o a valutazione preliminare.

È stato evidenziato come dall'inizio del 2022, la nuova Commissione VIA (tradizionale) abbia già processato progetti per 1.060 megawatt di energie rinnovabili. Inoltre, dal suo insediamento (maggio 2020) ad oggi, delle 688 istanze sottoposte a vario titolo al suo esame (valutazione ambientale, verifica di assoggettabilità o valutazione preliminare), ne sono state concluse 170. Nel periodo 2013-2019, invece, a fronte di 244 istanze pervenute ne erano state concluse 155. La Commissione VIA ha pertanto concluso, nell'ultimo biennio, un numero di valutazioni superiore a quello che la precedente ha svolto in sei anni.

Con riferimento invece alla Commissione VIA per il PNRR-PNIEC, a marzo 2022, risultano pervenuti 480 progetti per un totale di 9 gigawatt totali complessivi. Tale Commissione, che ha formalmente avviato la propria attività il 18 gennaio di quest'anno, ha già processato progetti per un ammontare complessivo di 2,5 gigawatt: in pochi mesi ha quindi svolto un lavoro che è pari, all'incirca, al triplo dell'anno precedente.

Su questi temi il legislatore sarà impegnato nel prossimo futuro nella prospettiva di definire un quadro di semplificazione normativa e procedimentale sempre maggiore, garantendo al tempo stesso i necessari standard di sicurezza, condivisione degli attori coinvolti e trasparenza: questa è la reale sfida per i prossimi anni, partendo da quanto già definito in questi mesi con le misure specificamente rivolte alle semplificazioni strutturali in materia energetica.

Alla luce delle diverse disposizioni introdotte negli ultimi anni e della particolare importanza di poter disporre – per le imprese e per i cittadini – di un quadro normativo chiaro degli adempimenti necessari nell'ambito dei procedimenti autorizzatori in materia di energie da fonti rinnovabili sarebbe inoltre di particolare utilità prevedere la redazione di un testo unico delle disposizioni normative di rango primario e secondario che disciplinano la materia.

Al contempo, alla definizione di un quadro regolatorio semplificato delle disposizioni legislative vigente occorre che si accompagni un contributo concreto di tutti i soggetti coinvolti per lavorare nel rispetto dei principi cardine di trasparenza, certezza dei tempi e delle competenze, responsabilità di ciascuno.

L'OBIETTIVO DI UNA SEMPLIFICAZIONE DEI PROCEDIMENTI IN SETTORI CRUCIALI PER IL PAESE

Il settore del turismo

Come si è visto, molte delle politiche e degli interventi digitalizzazione e semplificazione dei procedimenti di riforma dell'Agenda per la semplificazione e del PNRR – che come detto costituiscono uno degli assi strategici attorno al quale si sviluppa l'intero Piano – hanno impatto su diversi ambiti e settori quale quello del turismo, fondamentale per il rilancio del nostro Paese: per questi motivi, la semplificazione amministrativa rappresenta in tutti gli ambiti una priorità nazionale.

Nel quadro della digitalizzazione, intesa come volano della semplificazione amministrativa e come uno degli interventi fulcro del PNRR alla Missione 1 (« Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo »), sono stati assegnati complessivi 2,4 miliardi di euro ai progetti d'investimento in materia di turismo, volti ad innalzare la capacità competitiva delle imprese e a promuovere un'offerta turistica basata su sostenibilità ambientale, innovazione e digitalizzazione dei servizi.

Come ricordato nel corso dell'audizione del Ministro del Turismo in un'ottica di semplificazione e digitalizzazione delle procedure amministrative, 114 milioni di euro sono destinati alla creazione di un Hub digitale (Turismo 4.0 – *Digital Tourism Hub*) finalizzato alla creazione di un ecosistema turistico, di aggregazione e valorizzazione dell'offerta, composto da operatori turistici, imprese, *stakeholders* istituzionali, capace di supportare le scelte del turista nella pianificazione della destinazione e del viaggio.

Sono in corso le procedure di consultazione pubblica per definire gli *standard* e le tecnologie che i soggetti interessati dovranno adottare per rendere i propri sistemi informatici interoperabili, al fine di consentire l'efficace interscambio di informazioni; inoltre, si prevede il rilascio della nuova versione del portale Italia.it, che si evolverà ulteriormente per consentire l'ampliamento del portafoglio servizi per il turista e gli operatori del settore, creare un'interfaccia semplice e intuitiva con nuovi contenuti tematici, valorizzare il patrimonio turistico italiano e modelli di intelligenza artificiale per guidare i flussi turistici.

Sempre nell'ambito del PNRR, il decreto-legge n. 152 del 2021 (convertito dalla legge n. 233 del 2021) ha introdotto importanti misure a sostegno del settore turistico che incentivano la digitalizzazione delle imprese del settore, mediante agevolazioni aventi ad oggetto crediti d'imposta, contributi a fondo perduto e finanziamenti agevolati. Per dare attuazione alle menzionate misure, sono stati pubblicati in particolare i seguenti atti: l'avviso recante le modalità applicative per l'erogazione, in favore di imprese turistiche, di contributi a fondo perduto (fino a 100.000,00 euro) e crediti d'imposta (fino all'80 per cento delle spese sostenute) riguardanti, tra l'altro, interventi per la digitalizzazione (articolo 1 DL n. 152 del 2021); il decreto che riconosce un credito di imposta alle agenzie di viaggio e ai tour operator fino al 50 per cento dei costi sostenuti per investimenti e attività di sviluppo

digitale, di importo fino a 25.000 euro (articolo 4 DL 152/2021); il decreto recante le modalità applicative per l'erogazione di complessivi 180 mln di euro, alle imprese del comparto turistico, in forma di contributi diretti per interventi vari, tra i quali quelli di innovazione digitale, e di finanziamenti agevolati di durata fino a quindici anni (articolo 3 DL 152/2021).

Il Ministero del turismo, ai sensi dell'articolo 1, comma 8, del DL n. 152 del 2021, in relazione al contributo a fondo perduto e al credito d'imposta sopra indicati, è chiamato a comunicare con modalità telematiche con l'Agenzia delle entrate, trasmettendo l'elenco delle imprese ammesse a fruire delle agevolazioni e gli importi spettanti agli operatori economici, nonché le eventuali variazioni e revoche. Tale adempimento risulta di particolare importanza per assicurare l'efficacia dei controlli necessari per impedire l'erogazione indebita dei benefici previsti dall'articolo 1 del decreto-legge n. 152 del 2021 e garantire il raggiungimento delle finalità perseguite dal PNRR.

Tra le misure di semplificazione promosse nel settore del turismo in questi anni è stato ricordato in particolare il decreto ministeriale n. 161/2021, recante le modalità realizzative e di gestione della banca dati delle strutture ricettive e degli immobili destinati alle locazioni brevi, la quale raccoglie, con la collaborazione delle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano, le seguenti informazioni: la tipologia di alloggio; l'ubicazione; la capacità ricettiva; gli estremi dei titoli abilitativi; il soggetto che esercita l'attività ricettiva; il codice identificativo di ciascuna struttura.

La banca dati in questione comporta significativi vantaggi in favore degli operatori del comparto turistico-recettivo e dei consumatori: semplifica e digitalizza l'interscambio informativo tra i soggetti titolari delle strutture e l'amministrazione, tutela i turisti e garantisce la trasparenza delle procedure.

Un ulteriore strumento di semplificazione e razionalizzazione della normativa vigente è costituito dalla riforma della disciplina delle guide turistiche.

Tale riforma costituisce uno degli obiettivi PNRR assegnati al Ministero (misura M1C3 Riforma 4.4) ed è finalizzata a garantire, nel rispetto delle competenze regionali ed in coerenza con la normativa UE, la semplificazione e l'uniformità della disciplina delle guide turistiche; il conseguente superamento delle differenziazioni e delle disomogeneità derivanti dalle diversificate normative regionali attualmente vigenti; la qualificazione professionale degli appartenenti alla categoria.

La riforma sarà realizzata con la collaborazione del Parlamento, presso il quale sono già stati in corso di esame alcuni progetti di legge in materia.

È dunque fondamentale proseguire lungo la strada intrapresa, anche attraverso il volano degli interventi PNRR per rendere più efficace ed efficiente l'azione pubblica, nell'interesse sia dei protagonisti del settore del turismo che della collettività.

Il processo di semplificazione nella disciplina degli appalti

Di particolare rilievo è il processo di semplificazione che sta attraversando la disciplina degli appalti pubblici: l'entrata in vigore

della legge delega per la riforma del quadro legislativo in materia di appalti pubblici costituisce infatti un traguardo del PNRR da conseguire entro il 30 giugno 2022. Ad esso seguirà l'adozione dei decreti legislativi attuativi e l'entrata in vigore di una normativa imperniata alle esigenze di semplificazione, certezza dei tempi, rispetto delle regole.

Il testo definito in sede parlamentare interviene dunque per realizzare una semplificazione della disciplina dei contratti pubblici che abbiano un importo inferiore alle soglie di rilevanza europea, nel rispetto dei principi di trasparenza e concorrenzialità, di non discriminazione, di proporzionalità, economicità, efficacia e imparzialità dei procedimenti.

Al contempo sono oggetto di specifica semplificazione le procedure finalizzate alla realizzazione di investimenti in tecnologie verdi e digitali, nonché in innovazione e ricerca, anche al fine di perseguire gli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Parallelamente si interviene al fine di ridurre i tempi relativi alle procedure di gara fornendo, al contempo, certezza dei tempi relativi alla stipula dei contratti e all'esecuzione degli appalti, mediante interventi di digitalizzazione e informatizzazione delle procedure di gara.

In sede parlamentare è stato inoltre evidenziato come la semplificazione delle procedure deve essere finalizzata anche alla realizzazione di investimenti di innovazione sociale.

VERSO UNA SEMPLIFICAZIONE STRUTTURALE PER CITTADINI E IMPRESE

Come ricordato, dalle ultime rilevazioni OCSE (« Rapporto economico 2021 ») e dai *Country report* periodici della Commissione europea emerge con chiarezza che la competitività dell'Italia risulta fortemente penalizzata in modo particolare dai seguenti fattori: l'eccessivo peso di procedure burocratiche complesse; l'iper-regolamentazione; uno scarso livello di digitalizzazione della PA.

Tanto più nell'attuale contesto socioeconomico è dunque indispensabile che i cittadini siano messi nelle condizioni di poter fare affidamento su procedure amministrative efficienti e snelle per l'avvio e l'esercizio delle attività economiche.

Anche da ultimo, nell'analisi della Commissione europea del maggio 2022, si evidenzia come la piena attuazione del PNRR in linea con gli obiettivi fissati costituisce un passaggio cruciale per il futuro del Paese « ma molto dipenderà anche dalla concreta eliminazione delle strozzature che bloccano gli investimenti »: iniziative di monitoraggio e di indirizzo costanti da parte del Parlamento sono pertanto indispensabili in questa delicata fase per la ripresa dell'economia e del funzionamento del sistema.

L'eccesso degli oneri burocratici e la riprogettazione dei processi « chiave »

Come emerso nel corso delle audizioni svolte, l'eccesso di oneri burocratici è ritenuto, anche a livello europeo, uno dei principali ostacoli alla crescita italiana anche alla luce di una stratificazione normativa alimentata dalla produzione di regole settoriali a tutti i livelli. Questa analisi coincide con i risultati della indagine conoscitiva

della Commissione bicamerale per la semplificazione della scorsa legislatura. L'eccesso di oneri è infatti un ostacolo potente, che scoraggia, se non addirittura blocca, chi ha idee, chi vuole intraprendere, chi vuole crescere e far crescere il Paese, penalizzando fortemente le imprese e il rilancio dell'economia.

Occorre quindi una semplificazione soprattutto a livello procedurale e organizzativo, oltre che normativo, fermo restando che la semplificazione rappresenta un insieme, una costellazione di azioni che necessita di tanti approcci parziali, coerenti e convergenti, che da tanti punti affrontano lo stesso problema.

È stato quindi evidenziato nel corso dell'indagine conoscitiva che rimuovere strutturalmente l'eccesso di oneri richiede di impostare l'azione amministrativa abbandonando la logica settoriale dell'adempimento e ripensando i processi amministrativi mettendo al centro i bisogni e le esigenze di cittadini e imprese, il servizio come richiesto dall'utenza. In tale direzione si muovono gli interventi programmati nell'ambito del PNRR, che si intersecano con la promozione della digitalizzazione e dell'interoperabilità delle banche dati per promuovere la concreta attuazione di politiche di semplificazione in ogni amministrazione pubblica.

Necessariamente tali misure devono essere accompagnate, come si è detto, da una corrispondente politica per il personale del settore pubblico valorizzando assunzioni specializzate, iniziative di formazione incisive, interscambi continui di esperienze e *best practices*: un personale della p.a. che sia dunque pronto ad intercettare tale cambiamento ed a porsi realmente quale motore di questa nuova occasione. Senza questo approccio gli obiettivi prefissati non potranno essere adeguatamente raggiunti: la semplificazione è essenziale per il Paese ma, come emerso con chiarezza anche nelle prime fasi di attuazione del PNRR, deve andare di pari passo con la capacità di buona amministrazione poiché altrimenti, senza la capacità di gestione amministrativa degli enti che devono applicare le nuove procedure, la semplificazione rimane quasi un elemento neutro. Sotto questo profilo, nel corso dell'indagine si è preso atto della incisiva ripresa delle assunzioni nella p.a. — mirate per settori e per specialità — delle semplificazioni adottate per lo svolgimento dei concorsi pubblici che hanno portato ad una durata molto inferiore al passato, della realizzazione del portale del reclutamento, dell'allargamento della mobilità orizzontale e verticale. Si tratta di importanti tasselli pur nella consapevolezza che la semplificazione è un *continuum* che richiede un costante monitoraggio.

È emerso come occorra, al contempo, considerare l'impatto che gli adempimenti di ciascuna pubblica amministrazione hanno su imprese e cittadini, cambiando l'angolo di visuale, riprogettando — dove necessario — i servizi e i processi.

Di particolare interesse è, in tale ambito, la prevista istituzione di un portale in cui pubblicare i dati relativi alla durata delle procedure per tutte le amministrazioni, oltre all'obiettivo fissato dal PNRR riguardo all'individuazione di 600 procedure essenziali su cui intervenire.

I processi digitali standardizzati riducono al contempo drasticamente il costo dell'incertezza che tanto grava sui cittadini e sulle imprese: fornire servizi digitali di questo tipo stimola l'investimento

delle imprese in innovazione, soprattutto le medio-piccole, che costituiscono l'ossatura del sistema produttivo.

Fare in modo che imprese e cittadini forniscano una sola volta le informazioni e che sia la pubblica amministrazione, che opera come un unico soggetto, a farle circolare all'interno delle varie amministrazioni in relazione alle diverse necessità e competenze porta, a seguito dell'integrazione dei processi, l'eliminazione di adempimenti non necessari. Si potranno così evitare sovrapposizioni e duplicazioni di attività migliorando al contempo gli obiettivi di trasparenza dell'operato pubblico, perché nel riprogettare i nuovi processi si disegnano processi di controllo e si individuano responsabilità chiare in ogni fase, così contribuendo a garantire un'efficace contrasto delle diverse forme di corruzione e frodi.

La semplificazione delle procedure per i c.d. bonus e la tempestività dei controlli

Altro tema emerso con particolare rilievo nel corso dell'indagine conoscitiva è stato quello delle semplificazioni delle discipline che riguardano l'attribuzione di misure connesse alla difficile fase pandemica e alla ripresa dell'economia (c.d. bonus).

È stato infatti evidenziato unanimemente come sia fondamentale definire un sistema di norme chiare e di facile interpretazione ed applicazione da parte degli operatori economici e dei cittadini beneficiari evitando, ove possibile, modifiche della disciplina troppo ravvicinate alle scadenze per evitare incertezze in sede applicativa.

È stata quindi richiesta maggiore certezza per gli operatori del settore e, nel rispetto delle imprescindibili esigenze di sicurezza e legalità, una semplificazione della documentazione da produrre per accedere ai bonus fiscali afferenti, ad esempio, la riqualificazione energetica ed il recupero edilizio.

Ciò anche attraverso l'elaborazione di un testo unico che definisca univocamente le tipologie di intervento e gli ambiti oggettivi e soggettivi di applicazione, maggiore chiarezza sulle casistiche di edificio in cui si può applicare la misura agevolativa ed una riduzione dei tempi di rilascio di eventuali autorizzazioni necessarie agli interventi agevolati, anche pre-codificando i tipi di interventi che sono eseguibili.

Infine, di particolare rilievo è il tema delle modalità di contrasto delle frodi fiscali al fine di assicurare certezza e tempestività negli accertamenti e nelle sanzioni, senza ostacolare tempi e modalità di richiesta del sistema complessivo. Nel corso dell'indagine è stata in particolare prospettata l'opportunità di prevedere, da un lato, maggiori controlli da parte degli enti preposti, favoriti anche dalla crescente interoperabilità delle banche dati, intervenendo, in secondo luogo, sulla figura del *general contractor*, cui spesso il contribuente affida la richiesta, dalla progettazione alla realizzazione dell'opera e favorendo la possibilità di interPELLI e richieste di chiarimenti agli organi preposti.

ELEMENTI CONCLUSIVI

Nel corso dell'indagine conoscitiva la Commissione ha potuto seguire da vicino l'evoluzione normativa necessaria per la trasformazione digitale del Paese e per l'affermazione del principio *once only*.

Siamo infatti in una fase cruciale di questo passaggio, in cui si innestano i diversi provvedimenti normativi adottati tutti con questo fine, a loro volta strettamente intrecciati con gli obiettivi definiti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Come evidenziato da più parti nel corso dell'indagine, il PNRR può rappresentare un reale « acceleratore delle misure di semplificazione » per i prossimi anni, per superare le difficoltà create dalla pandemia ma anche per realizzare un nuovo modello di semplificazione e di partecipazione. Si tratta di un « treno da non perdere » se si vuole realizzare, una volta per tutte, quel cambio di passo che consenta al Paese di avere servizi realmente più efficienti e interconnessi, raggiungendo in maniera capillare le diverse necessità del Paese.

Sappiamo che la semplificazione ha rappresentato un tema costante dell'attività parlamentare e di governo non solo degli ultimi anni, bensì degli ultimi decenni.

Ora la semplificazione è stata individuata, insieme con la concorrenza, quale riforma trasversale abilitante per l'attuazione del PNRR. La digitalizzazione è inoltre misura che permea l'intero Piano, che richiede che sia valutato il *digital target*, insieme al *climate target*, per tutte le misure realizzate. Si tratta dunque di un'occasione unica per il Paese per realizzare quel cambio culturale complessivo di cui si discute da anni.

La finalità delle riforme del PNRR è pertanto duplice: ridurre i tempi per la gestione dei procedimenti amministrativi, con particolare riferimento a quelli che prevedono l'intervento di una pluralità di soggetti, come presupposto per accelerare la realizzazione degli interventi nei settori cruciali per la ripresa economica e l'attuazione del PNRR; liberalizzare, semplificare, anche mediante l'eliminazione di adempimenti non necessari, reingegnerizzare e standardizzare i procedimenti.

Importanti risultati sono già stati raggiunti con il decreto-legge n. 77/2021 e con il decreto-legge n. 152/2021, come di recente evidenziato dal Ministro per la pubblica amministrazione in audizione: occorre ora garantire l'attuazione degli interventi programmati per concludere il nuovo quadro ordinamentale della semplificazione.

Il periodo che stiamo vivendo rende questa materia particolarmente cruciale, avendo l'Italia aderito con convinzione a un percorso non più soltanto nazionale, che vede nella facilità del contesto normativo una delle condizioni abilitanti per il raggiungimento degli obiettivi che come Paese, e quindi come sistema pubblico-privato, come aziende e come cittadini, ci si è prefissati.

Come è stato ricordato, inoltre, la tecnologia può consentire di dare a tutti le medesime opportunità e di porre le basi per una società più inclusiva che venga incontro alle esigenze delle persone con disabilità, agli anziani, a chi risiede lontano da presidi sanitari o da scuole specialistiche.

È dunque di particolare rilievo aver portato avanti in tempi rapidi il Piano banda larga, rideterminato i poteri dell'Agenzia digitale e definito un nuovo assetto normativo per l'interoperabilità, la sicurezza cibernetica, il domicilio e le notifiche digitali, unitamente allo stanziamento di risorse per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione e per i progetti di trasformazione digitale.

Particolare rilievo rivestono inoltre le analisi contenute nel PNRR che studiano « luci ed ombre » delle misure adottate in questi anni: particolarmente condivisibile, è in particolare, l'esigenza di incidere sulla capacità amministrativa di coloro che sono chiamati a realizzare gli obiettivi senza puntare solo sulla cornice normativa da definire. Solo così potrà realizzarsi un cambio di mentalità nel profondo delle p.a. unitamente ad un ricambio generazionale che porti ad un nuovo traguardo nei servizi da offrire e nelle relative modalità.

In tale direzione è altresì positivo l'avvio di piattaforme finalizzate all'assistenza per i progetti PNRR, in tutte le fasi, per i soggetti attuatori del PNRR, Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni e tutti gli enti territoriali. L'obiettivo è quello di « mettere a terra » i progetti del PNRR e valutarne l'impatto attraverso un tavolo di monitoraggio. La piattaforma è uno strumento destinato ad evolvere da strumento di assistenza tecnica e progettuale a meccanismo di « *capacity building* », con un impatto strutturale e duraturo sulla crescita della capacità amministrativa degli enti: un catalizzatore non solo dell'attuazione del Piano, ma, nel tempo, dell'intera riforma della pubblica amministrazione.

Analogamente positiva – in un'ottica di collaborazione preventiva e di uniformità applicativa – è l'introduzione di istituti come l'interpello ambientale volto a consentire agli enti territoriali e locali e alle associazioni riconosciute attive nella protezione dell'ambiente di rivolgere al Ministero della transizione ecologica quesiti di ordine generale sull'applicazione della normativa statale in materia di ambientale.

Accanto a questo dovrà proseguire il percorso – normativo ed amministrativo – volto a raggiungere una data di « *switch off* » – analogamente a quanto avvenuto nel settore delle comunicazioni – dopo la quale saranno ammesse esclusivamente modalità digitali nei rapporti utenti-settore pubblico.

Solo allora non ci saranno più moduli cartacei e si potrà viaggiare solo sul digitale, così che i cittadini o le aziende potranno con facilità, direttamente dai propri uffici, interagire con la pubblica amministrazione.

Le recenti misure normative (in particolare il decreto-legge n. 121 del 2021) sono intervenute in materia richiedendo l'utilizzo esclusivo delle identità digitali SPID, della carta di identità elettronica (CIE) e della carta nazionale dei servizi (CNS) ai fini dell'identificazione dei cittadini che accedono ai servizi in rete; il Parlamento è chiamato a monitorare con attenzione questa fase di transizione verso un modello che sarà fondato esclusivamente su modalità digitali, una volta assicurata la capacità di tutti di raggiungere il servizio.

Oltre alle misure di semplificazione del rapporto utenti-pubblica amministrazione, nei prossimi mesi sarà fondamentale concentrarsi sulle modifiche necessarie da apportare al quadro regolatorio italiano per assicurare una reale competitività della filiera produttiva e la « capacità di risposta » del settore pubblico. In tale quadro la semplificazione delle procedure autorizzatorie, preceduta da una mappatura del vigente contesto normativo e dei principali snodi procedurali, è una priorità che il legislatore ha portato avanti negli ultimi anni e che dovrebbe raggiungere il suo completamento in concomitanza con i target fissati dal PNRR.

In tale quadro il tema delle tempistiche è essenziale, sia dal punto di vista della tempestività degli interventi normativi, sia da quello della ricaduta sul piano amministrativo, assicurando tempi certi e celeri nelle procedure autorizzatorie.

In settori quale quello farmaceutico, ad esempio, è stata rappresentata l'esigenza di una semplificazione delle procedure di autorizzazione — nell'ambito della disciplina sulle modifiche essenziali e non essenziali — allineando l'Italia a tempi e modalità previste negli altri Paesi europei anche alla luce della disciplina UE che permea gran parte del settore a partire dal 2013. È infatti importante assicurare — ferma restando la necessità di controlli, ispezioni, verifiche ove possibile, con una programmazione *ex ante* — che non vi siano procedure più gravose e lunghe rispetto al contesto europeo, così da assicurare le medesime « condizioni di partenza » alle filiere produttive.

Un principio trasversale da portare avanti con determinazione nei prossimi anni e che può avere molte declinazioni, emerso nel corso dell'indagine, è inoltre quello del *burden sharing*, cioè della condivisione delle responsabilità tra tutti i livelli, verticali e orizzontali. È infatti importante che nella pianificazione degli interventi si possa identificare già a livello centrale, quando ciò è possibile, la rete attuativa, condividendo poi le responsabilità, a loro volta ben determinate, sulla base di impegni temporalmente definiti e verificabili per *step* intermedi.

L'intenzione è quella di monitorare con costanza — anche in sede parlamentare — l'evoluzione di questi passaggi ed il raggiungimento dei *target* e *milestones* individuati dal PNRR per assicurare che questa fase consenta una vera svolta per il nostro Paese, a partire dalle misure previste per i SUAP e i SUE unitamente a tutti gli interventi correlati volti a semplificare il rilascio di certificati e documenti, dove un ruolo importante svolgerà anche la concreta operatività dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (Anpr).

Nel corso dell'indagine è emersa inoltre — con ulteriore forza — l'esigenza di accompagnare questa delicata fase di trasformazione del Paese con l'impegno comune per uniformare ed aggregare i servizi, coordinare gli sviluppi digitali, superando il diffondersi del « piccolo e disomogeneo ». Una delle sfide più rilevanti in quest'area sarà quella di assicurare una minore disomogeneità delle infrastrutture e dei servizi pubblici sul territorio.

In questa direzione si sono espressi tutti gli interventi nel corso dell'indagine che hanno posto in evidenza come in alcuni comuni gli Sportelli per le imprese sono una realtà pienamente operativa, mentre in altri vi sono ancora difficoltà. Il ruolo delle Camere di commercio e del sistema paese nel suo complesso potrà quindi, in tale ambito, rappresentare una importante chiave di collaborazione.

Occorre infatti una proficua e maggiore collaborazione tra tutti gli enti poiché l'unico modello perseguibile è quello di parlare la stessa lingua. Non ci si può più permettere che nei modelli di semplificazione si semplifichi in modo diverso. Tutti i soggetti coinvolti fungono anche da collettori in questa ricerca volta a dare un servizio più efficace ed efficiente al modello di sviluppo del Paese, in modo tale da poter tornare a una competitività non solo dal punto di vista delle imprese.

È emerso con chiarezza dunque come, dal punto di vista tecnico, la digitalizzazione dei SUAP e dei SUE sia — di fatto — una grande sfida

di interoperabilità tra sistemi. La Commissione ritiene prioritari tali obiettivi ai fini della ripartenza della nostra economia e del supporto che le amministrazioni pubbliche devono garantire al sistema economico. Lo sportello unico svolge il fondamentale ruolo di porta di accesso ai procedimenti amministrativi più complessi presenti nell'ambito dei servizi offerti dal settore pubblico. Saranno dunque monitorati con costanza gli obiettivi dei prossimi anni, delineati e sviluppati nell'Agenda della semplificazione e negli investimenti del PNRR, che partono appunto dalla necessità del dialogo tra sistemi. L'investimento PNRR per i SUAP e SUE punta proprio su tali aspetti: l'interoperabilità tra i sistemi di *front office e back office* e un ridisegno, dove necessario, dei processi del *back office* per garantirne una gestione efficace ed uno scambio tempestivo di informazioni.

Parallelamente, è emerso con forza come, in questa fase, la semplificazione applicata al settore energetico-ambientale rappresenti un passaggio di primaria importanza per il completamento del processo di transizione verso la neutralità climatica, il raggiungimento di un elevato grado di indipendenza energetica e, non da ultimo, il rilancio della competitività del sistema Paese. Anche la semplificazione nel settore degli appalti, obiettivo del PNRR per i prossimi mesi, costituisce una parte fondante per la competitività del Paese e la velocizzazione delle procedure.

In questi mesi si stanno dunque concentrando gli sforzi sull'individuazione delle azioni normative più idonee a soddisfare tali esigenze in un contesto internazionale in continua evoluzione. La finalità dei più recenti interventi legislativi è stata in particolare quella di realizzare una consistente semplificazione dei procedimenti, con particolare riferimento a quelli aventi ad oggetto l'autorizzazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, anche alla luce degli obiettivi europei di decarbonizzazione.

Come emerso nel corso dell'indagine, gli interventi normativi realizzati in tal senso richiedono un non facile bilanciamento di interessi pubblici, in particolare, tra quello alla tutela dell'ambiente e quello alla tutela del patrimonio culturale e del paesaggio.

Il complesso di misure introdotte, che hanno visto un deciso impegno del Parlamento orientato verso una crescente semplificazione, è volto ad accelerare la diffusione delle installazioni di impianti a fonti rinnovabili in maniera più armonica ed efficace su tutto il territorio nazionale, valorizzando il coinvolgimento proattivo dei territori interessati, con un approccio che deve tuttavia sempre mirare contestualmente al contenimento del consumo di suolo e dell'impatto paesaggistico e ambientale.

In conclusione:

a) l'attuazione del PNRR quale acceleratore delle misure di semplificazione e digitalizzazione è un'occasione unica

l'esigenza di pervenire ad un'amministrazione pubblica che lavori al fianco dei cittadini e delle imprese, dando ai principi *once only e digital first* una piena attuazione, è emersa da lungo tempo nel nostro Paese ma si presenta con particolare forza nell'attuale congiuntura, in cui agli effetti di una crisi economica si sono affiancati quelli di una

pandemia a livello globale e di un aumento dei prezzi conseguenti al mutato contesto internazionale;

con il PNRR, in quanto programma di *performance*, si assiste ad un cambio di paradigma considerato che l'intero Piano è incentrato sugli obiettivi da raggiungere ed è accompagnato da un costante monitoraggio dei progetti quali *step* necessari per il raggiungimento dei target fissati *ex ante*: si tratta dunque di un'occasione unica per il nostro Paese per realizzare le misure da tempo auspiccate per una reale semplificazione dei procedimenti;

va quindi proseguita con determinazione la strada intrapresa, come unanimemente emerso nel corso dell'indagine, soprattutto attraverso la realizzazione di infrastrutture digitali, l'interoperabilità dei dati, l'offerta di servizi digitali e la sicurezza cibernetica, assicurando al contempo inclusione sociale e facoltà di accesso per tutti, elementi che rappresentano assi strategici dell'intero Piano;

la grande sfida parte, come emerso nel corso dell'indagine, dall'interoperabilità delle banche dati e dal successivo passaggio al *cloud*: finora le circa 32.000 amministrazioni pubbliche si sono dotate nel tempo (quasi tutte) di una propria banca dati – spesso costruita « verticalmente » – che ora è essenziale possa dialogare « in orizzontale » con le altre mantenendo, al contempo, la rispettiva specificità;

appare opportuno rafforzare le forme di monitoraggio e di analisi di impatto degli obiettivi di semplificazione fissati dal PNRR – con particolare riguardo alla digitalizzazione quale riforma abilitante e all'asse strategico trasversale della coesione sociale e territoriale – affinché il Parlamento possa essere costantemente informato sullo stato di attuazione delle misure e sull'impatto nell'ordinamento, anche valorizzando gli strumenti dell'AIR e della VIR, intervenendo di conseguenza;

è infatti essenziale promuovere un circuito informativo costante e virtuoso tra Governo e Parlamento così da individuare le migliori *policies* da seguire per raggiungere i puntuali obiettivi fissati dal Piano e realizzare una reale semplificazione in tutti i settori, superando gli ostacoli e i « colli di bottiglia » con interventi tempestivi e condivisi;

b) occorre accompagnare il processo in atto con incisive misure volte ad accrescere la capacità amministrativa del settore pubblico

è emerso con chiarezza che le quattro direttrici del percorso per la modernizzazione del settore pubblico sono in questa fase concentrate nei seguenti ambiti in modo particolare: il miglioramento dei meccanismi di accesso e delle procedure di selezione in modo da favorire il ricambio generazionale; la semplificazione di norme e procedure; la qualificazione e la riqualificazione delle risorse umane; la digitalizzazione diffusa e penetrante nei procedimenti;

è dunque essenziale far camminare insieme le misure di semplificazione con quelle volte a rafforzare la capacità di gestione e di organizzazione del personale, a livello nazionale e locale, così da

poter conseguire risultati efficaci in termini di semplificazione della vita di cittadini e imprese;

va dunque sottolineata l'esigenza, di proseguire con forza e determinazione nel processo di valorizzazione delle potenzialità del personale pubblico, di velocizzazione delle procedure concorsuali e dell'accrescimento dello scambio di competenze;

occorre accompagnare il processo in atto con incisive misure volte in particolare ad accrescere la capacità amministrativa degli enti locali, anche di minore dimensione, affinché gli stessi possano far fronte all'impegno straordinario di attuare i programmi del PNRR: in tale direzione costituiscono un positivo esempio sia le attività svolte dai competenti soggetti definiti in base alla *governance* del PNRR sia l'avvio di piattaforme di assistenza tecnica come « *Capacity Italy* », con cui sono messi a disposizione dei soggetti attuatori del PNRR a livello territoriale esperti nelle discipline chiave per sostenere la partecipazione attiva dai bandi alla fase esecutiva, fino alla rendicontazione;

la formazione è al contempo essenziale per rafforzare le competenze digitali del settore pubblico, anche mediante « facilitatori della semplificazione e della transizione amministrativa » che possano supportare le amministrazioni nell'attuazione delle misure quali strumenti ancillari per la realizzazione del PNRR;

è inoltre di particolare rilievo l'obiettivo di prevedere la tracciabilità digitale dei procedimenti autorizzatori e la nomina di un responsabile unico (RUP) al fine di realizzare un monitoraggio costante delle richieste di cittadini ed imprese evitando che il procedimento possa essere percepito come un « buco nero »;

c) puntare sui servizi digitali da assicurare a cittadini ed imprese

nei servizi da assicurare a cittadini e imprese è prioritario il filone della digitalizzazione dei servizi pubblici, al fine di renderli meno onerosi e più efficienti per i cittadini, mettendo in relazione tutte le banche dati pubbliche arrivando ad esempio alle notifiche *on line* alla p.a. e dando piena e reale attuazione al principio del *once only*;

è dunque fondamentale proseguire nel *focus* sulle misure di semplificazione e digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, per realizzare un cambio di passo radicale nei rapporti con la p.a. fino a raggiungere un vero e proprio *switch off* digitale dei servizi offerti dal settore pubblico dando piena attuazione all'articolo 64 del CAD;

solo allora non ci saranno più moduli cartacei e si potrà « viaggiare » solo sul digitale, così che i cittadini o le aziende potranno con facilità, direttamente dai propri uffici, interagire con la pubblica amministrazione;

nel corso dell'indagine è stata ribadita l'importanza di un impegno comune contro il *digital divide* e per il superamento delle disuguaglianze sociali e territoriali tramite tutte le potenzialità offerte dallo strumento della digitalizzazione fino ad arrivare alle piccole realtà territoriali e alle isole, supportando al contempo gli anziani nell'utilizzo dei servizi digitali;

grandi potenzialità per rafforzare la capillarità dell'offerta dei servizi digitali nei piccoli comuni e nelle aree interne del Paese e ridurre il *digital divide* possono essere sviluppate partendo da misure – come il progetto « Polis – Case dei servizi di cittadinanza digitale », finanziato dal Piano nazionale per gli investimenti complementari – con l'obiettivo di realizzare uno sportello unico di prossimità;

d) l'omogenea operatività degli sportelli unici è un obiettivo prioritario per l'intero sistema produttivo

è emersa nel corso dell'indagine la prioritaria importanza di portare a compimento il lavoro finora svolto con gli sportelli unici (SUAP e SUE) – che assolvono il fondamentale ruolo di unico punto di accesso e di risposta per le imprese e che presuppongono una delicata attività di coordinamento e controllo dell'azione di più enti – assicurando una completa omogeneità del servizio offerto in tutto il territorio nazionale, valorizzando la collaborazione tra comuni e Camere di Commercio e valutando al contempo misure di gestione associata nelle piccole realtà locali in un'ottica di valorizzazione delle competenze e del servizio offerto;

fino ad oggi la frammentazione dei soggetti pubblici che intervengono nelle procedure autorizzative dell'attività d'impresa e la mancanza di interoperabilità tra i sistemi informatici hanno frenato la piena operatività dei SUAP;

in tale quadro è emersa l'esigenza di valutare interventi normativi che incidano sulla *governance* degli sportelli SUAP, identificando il livello migliore per la gestione ottimale del servizio, valorizzando le esperienze finora svolte dalle Camere di commercio e incidendo al contempo sulla formazione del personale incaricato di svolgere le attività dello sportello unico, anche mediante gli interventi realizzati nell'ambito del PNRR per il rafforzamento della capacità amministrativa a tutti i livelli;

preso atto positivamente delle Linee guida sull'infrastruttura tecnologica dell'AGID e del decreto interministeriale 11 novembre 2021, con cui è stato approvato il nuovo Allegato tecnico al decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, appare importante procedere con determinazione alla fase attuativa delle regole per le nuove modalità telematiche di collegamento ai SUAP che puntano a completare la piena digitalizzazione del *front office* e del *back office*, ad avere un'interfaccia unica – essenziali per l'attuazione del principio del *once only* – a prescindere dalla suddivisione delle competenze tra amministrazioni diverse e ad assicurare regole standard per pratiche digitali finalmente più rapide;

tenuto conto che molto è stato fatto in questi anni dal punto di vista del *front-end*, appare importante concentrare l'attenzione, come previsto negli investimenti dei progetti del PNRR, sugli interventi per la parte del *back-end*, relativo alla fase di « orchestrazione » successiva alla presentazione dell'istanza al SUAP, nell'ottica di un efficientamento dei tempi negli scambi di informazioni e di documentazione tra tutti gli enti coinvolti per arrivare – in tempi certi e rapidi – al processo finale;

in tale quadro la modulistica standardizzata e la definizione di procedure uniformi sul territorio sono altresì fondamentali in settori quali quelli alla base degli sportelli per le imprese:

occorre un patto tra tutti gli attori coinvolti per superare le differenze e rendere più efficace la gestione delle procedure complesse attraverso il potenziamento della collaborazione tra i soggetti pubblici territoriali e con gli enti terzi;

e) occorrono responsabilità chiare, controlli certi e tracciabilità dei procedimenti quali cardini del processo di semplificazione in atto

si sta realizzando in questi mesi una intensa opera di semplificazione dei procedimenti, che include le fasi di controllo da parte della p.a.: si tratta sicuramente di una giusta direzione che deve essere accompagnata da responsabilità chiare, certezza dei controlli e tracciabilità dei procedimenti, le tre parole chiave per un processo di semplificazione sempre più ampio per il Paese, evitando forme di deregolamentazione caotica dove possono annidarsi comportamenti illeciti e frodi ricorrenti;

è essenziale definire con chiarezza le diverse procedure che richiedono attestazioni e certificazioni anche valorizzando l'utilizzo delle banche dati così da ridurre i tempi di attestazione pur nella certezza dei controlli da realizzare *ex ante* ed *ex post* secondo un giusto bilanciamento ed una programmazione chiara;

nell'ambito delle misure rivolte alle imprese andrebbero sempre più semplificati gli obblighi di comunicazione da parte delle strutture produttive articolate in più sedi territoriali, essendo spesso richiesta una modulistica *ad hoc* per ogni comune che rischia di creare confusione e allungare i tempi dei procedimenti;

in tale quadro è fondamentale trovare un giusto punto di equilibrio tra obblighi di comunicazione richiesti per i diversi profili di interesse pubblico (quali, ad esempio, l'urbanistica, la tutela paesaggistica, la sanità) e le esigenze connesse ai tempi delle attività produttive;

è stata altresì richiesta maggiore certezza per gli operatori del settore e una semplificazione della documentazione da produrre per accedere ai *bonus* fiscali afferenti, ad esempio, la riqualificazione energetica ed il recupero edilizio, che è importante attuare sempre nel rispetto delle imprescindibili esigenze di sicurezza e legalità;

nell'ambito delle procedure autorizzatorie è emerso inoltre come sia assolutamente prioritario superare la frammentazione e la sovrapposizione delle competenze nei diversi settori dando maggiori certezze nelle funzioni che ciascuno è chiamato a svolgere;

f) la semplificazione delle procedure per le fonti rinnovabili svolge un ruolo essenziale da coniugare sempre con la tutela del paesaggio e del territorio

il ruolo della semplificazione applicata al settore energetico-ambientale rappresenta un passaggio di primaria importanza per il completamento del processo di transizione verso la neutralità climatica, il raggiungimento di un elevato grado di indipendenza energetica

e, non da ultimo, il rilancio della competitività del sistema Paese ma richiede al contempo un costante e non facile bilanciamento con la tutela del paesaggio, dei territori agricoli, della biodiversità;

è dunque fondamentale controbilanciare gli obiettivi di decarbonizzazione con quelli di minimizzazione degli impatti sull'ambiente, sul patrimonio culturale e sul paesaggio, quale filo conduttore per le politiche di semplificazione in questa fase cruciale per la trasformazione del Paese;

misure specifiche di semplificazione relative alle procedure per la realizzazione delle fonti energetiche rinnovabili, fondamentali per dare una spinta effettiva alla decarbonizzazione del Paese, sono state definite in questi mesi importanti provvedimenti normativi di urgenza (i c.d. decreti-legge semplificazione e dai decreti-legge n. 17 e n. 50 del 2022 rivolti alla semplificazione in ambito energetico);

le principali misure adottate in questi mesi possono essere ricondotte ad alcune linee di azione, aventi ad oggetto lo snellimento delle procedure, principalmente mediante la riduzione dei termini di conclusione dei procedimenti, l'accelerazione di alcune fasi endoprocedimentali, il « declassamento » di atti di assenso, seppure obbligatori, resi non vincolanti, la liberalizzazione di alcune attività o, per l'attuazione degli interventi finanziati con fondi PNRR-PNIEC, attraverso l'istituzione di apposite strutture organizzative o della previsione di procedure dedicate;

appare importante proseguire lungo tale direzione, ponendo un'attenzione costante ai territori e alle produzioni agricole da tutelare, anche alla luce degli obiettivi di lungo periodo, con un'interlocuzione costante con le istituzioni locali e con misure incentivanti anche in termini di compensazioni ambientali e territoriali da erogare in tempi certi e brevi;

è inoltre fondamentale che da parte di tutte le regioni sia completata l'individuazione delle aree idonee e non idonee per la realizzazione degli impianti in questione così da poter disporre di un quadro certo quale elemento essenziale per procedere tempestivamente e in un contesto programmatico ben definito;

nel quadro delle misure ripercorse nel corso dell'indagine va altresì tenuto presente, come evidenziato dal Ministro per la transizione ecologica, che nei prossimi mesi un incremento della potenza rinnovabile, anche alla luce delle misure di semplificazione e incentivazione introdotte, se non accompagnato da impianti di accumulo adeguati, rischia di non produrre gli effetti auspicati e su questo tema è essenziale una attenta riflessione comune tenendo conto di misure che necessariamente andranno sviluppate nel lungo periodo;

alla luce delle diverse disposizioni introdotte negli ultimi anni e della particolare importanza di poter disporre – per le imprese e per i cittadini – di un quadro normativo chiaro degli adempimenti necessari nell'ambito dei procedimenti autorizzatori in materia di energie da fonti rinnovabili sarebbe di particolare utilità prevedere anche la redazione di un testo unico delle disposizioni normative di rango primario e secondario che disciplinano la materia;

particolare attenzione andrà inoltre data nei prossimi mesi all'attuazione e alla valutazione di impatto delle misure di semplificazione centrali per la realizzazione di progetti, piani e programmi per cui sono necessari trasversali interventi in campo amministrativo-procedimentale e tecnico quali VIA, VAS, provvedimento unico ambientale, provvedimento autorizzatorio unico regionale in materia ambientale, per gli interventi di edilizia e di rigenerazione urbana, per l'installazione di infrastrutture di comunicazione elettronica, per l'attuazione delle zone economiche speciali (ZES);

g) il fattore tempo e la trasparenza dei procedimenti in tutte le fasi sono prioritari

in questi mesi – anche sulla base degli obiettivi posti dal PNRR – sono stati introdotti importanti percorsi di semplificazione della documentazione richiesta e degli adempimenti necessari per le diverse procedure; in tale ambito, è emersa l'importanza di prevedere maggiori forme di trasparenza dei procedimenti assicurando il rispetto dei termini in tutte le fasi, partendo dalla consapevolezza del fattore tempo quale variabile significativa e pregnante per lo sviluppo del Paese;

nel PNRR si prevede che entro il secondo trimestre del 2026 sia completato lo *screening* dei regimi procedurali esistenti, unitamente alla loro ulteriore semplificazione, per un totale di 600 procedimenti critici. L'azione si concluderà con la pubblicazione del repertorio delle procedure e dei relativi regimi amministrativi sul sito istituzionale del ministero competente: si tratta di una misura essenziale e sul raggiungimento di tale traguardo « si gioca » una parte fondamentale per la competitività del sistema Paese nello scenario internazionale;

nell'ambito della semplificazione delle 600 procedure amministrative da realizzare entro il 2026, è inoltre di particolare importanza la decisione, illustrata nel corso dell'indagine, di partire dalla disabilità, ponendo al contempo prioritaria attenzione agli anziani, alle fragilità, alle semplificazioni per chi è più in difficoltà;

di rilievo risultano altresì le misure normative per la riduzione dei termini generali di conclusione dei procedimenti fissati dalla legge n. 241/1990, accompagnate da un monitoraggio stringente dei tempi e dalla massima trasparenza su ogni passaggio dei procedimenti amministrativi unitamente alla disponibilità di personale adeguato, nel numero e nelle competenze, alle funzioni da svolgere. Per realizzare una reale politica di semplificazione è infatti imprescindibile, come più volte sottolineato, una costante valutazione di impatto sul territorio delle misure adottate e un rafforzamento della capacità amministrativa;

è emerso quindi come – anche in una prospettiva comparata – sia necessario proseguire lungo la strada tracciata, prevedendo anche il rafforzamento dei poteri sostitutivi in caso di inadempienza per assicurare il rispetto degli obiettivi prefissati.

La reingegnerizzazione delle procedure critiche per cittadini ed imprese; la digitalizzazione di SUAP e SUE e l'interoperabilità tra i sistemi di *front office* e di *back office*, la riduzione dei tempi dei

procedimenti amministrativi e degli oneri per i cittadini e le imprese costituiscono dunque una parte essenziale del processo in atto ed il nucleo centrale dell'indagine conoscitiva svolta dalla Commissione in questi 18 mesi.

È quindi fondamentale partire dai risultati raggiunti, anche alla luce delle esperienze maturate per rispondere in tempo reale alle esigenze che si sono poste nel periodo della pandemia, come avvenuto con il rilascio quasi immediato del *green pass*, con le prenotazioni in tempo reale per le vaccinazioni, con l'incremento del 223 per cento dei servizi pubblici *on line* offerti e l'aumento esponenziale del numero di utenti dotati di identità digitale in Italia, che hanno raggiunto i 30 milioni di SPID a maggio 2022 ponendo l'Italia tra i primi Paesi nel contesto internazionale. Da qui bisogna ripartire in questi mesi cruciali che ci attendono per non disperdere il patrimonio acquisito e dare un nuovo e definitivo impulso al principio del *once only* e ad una politica di semplificazione che incida drasticamente sul rapporto tra cittadini, imprese e settore pubblico. È essenziale fare in modo che imprese e cittadini forniscano una sola volta le informazioni e che sia la pubblica amministrazione, che opera come un unico soggetto, a farle circolare all'interno delle varie amministrazioni in relazione alle diverse necessità e competenze eliminando anche a seguito dell'integrazione dei processi — una volta per tutte — adempimenti non necessari.

L'importante processo di semplificazione in atto, per rilanciare il Paese ma anche per tutelarlo, dovrà inoltre essere sempre accompagnato da responsabilità chiare dei soggetti competenti nei diversi segmenti dei procedimenti, ciascuno per la propria parte: semplificare vuol dire anche avere responsabilità chiare e conseguenze certe, per non incorrere in una deregolamentazione senza limiti, foriera di effetti negativi.

Occorre dunque lo sforzo e la collaborazione di tutti: è infatti quanto mai importante promuovere forme sempre crescenti di sinergia tra istituzioni e organizzazioni di cittadini e imprese, così da « tirare fuori » finalmente l'Italia dai ritardi accumulati e ripartire — anche attraverso il cambio di paradigma che è alla base del PNRR, incentrato sugli obiettivi concreti da raggiungere entro il 2026 più che sulle singole misure — in una fase di nuovo rilancio del nostro Paese. La semplificazione potrà così uscire dalla logica emergenziale divenendo parametro ordinario nello svolgimento dell'attività del settore pubblico rivolta a imprese e cittadini.

PAGINA BIANCA



18STC0197980