



## **CAMERA DEI DEPUTATI**

# **Commissione parlamentare bicamerale per la Semplificazione**

## **Audizione**

**Indagine conoscitiva in materia di semplificazione e  
digitalizzazione delle procedure amministrative nei rapporti tra  
cittadino e pubblica amministrazione**

*Roma, 20 marzo 2025*

## **Premessa**

La trasformazione digitale della Pubblica Amministrazione, connessa con i processi di semplificazione amministrativa, è un processo lungo e articolato, sul quale si lavora da tempo e che, nell'ultimo quinquennio, ha visto un'accelerazione significativa che ci può consentire di guardare con moderato ottimismo alla possibilità di arrivare ad un'erogazione dei servizi ai cittadini e alle imprese realmente semplificata e vicina alle loro esigenze.

Dal punto di vista dei Comuni, e dell'ANCI che in questa sede li rappresenta, questo cambio di passo è dovuto ad alcuni elementi di contesto ben identificabili, fra i quali i principali sono:

- una certa stabilità nelle strategie nazionali di settore (Piano triennale per l'Informatica nella PA, Strategia Cloud, la recente Strategia sull'Intelligenza Artificiale) e dei relativi strumenti (piattaforme abilitanti quali ANPR, SpID e CIE, la Piattaforma Digitale Nazionale Dati, la Piattaforma Notifiche Digitali) che sta permettendo ai diversi attori istituzionali di operare su linee di intervento chiare e condivise;
- un confronto fra i diversi livelli di governo dialettico ma costante che, in parte, sta consentendo di superare approcci dirigistici che, in passato, più volte hanno dimostrato di non funzionare nei contesti amministrativi, soprattutto locali, nei quali le innovazioni devono essere implementate;
- il rilevante impulso dato dalle risorse messe a disposizione dal PNRR per la digitalizzazione della PA che, solo per gli investimenti rivolti ai Comuni ricompresi nella Missione 1 Componente 1, ammontano ad oltre 2 miliardi di euro.

Il presente documento illustra la situazione dei Comuni italiani e le posizioni dell'ANCI in relazione alle strategie nazionali relative alla digitalizzazione e alla semplificazione delle procedure, con particolare riferimento, in questo secondo caso, a quelle rivolte alle imprese.

## **Il contesto dei Comuni**

Nell'ambito della digitalizzazione e semplificazione della PA italiana, gli enti locali - ed in particolare i Comuni - rappresentano un nodo cruciale per migliorare la qualità dei servizi pubblici offerti al cittadino, per renderli più accessibili, efficienti e trasparenti. I Comuni, infatti, in virtù delle proprie funzioni amministrative, sono, all'interno del comparto pubblico, gli Enti che offrono il maggior numero di servizi ai cittadini. Questa premessa può apparire scontata ma è necessaria per ribadire quanto sia rilevante supportarli nella loro azione se si vuole raggiungere l'obiettivo di una reale semplificazione dei rapporti fra PA e cittadini. Supporto che deve concretizzarsi nella messa a disposizione di risorse stabili per la digitalizzazione e l'innovazione amministrativa, in politiche del personale che favoriscano il reclutamento e la permanenza di professionalità in possesso di adeguate competenze digitali, in una regolamentazione stabile e il più possibile frutto di concertazione, a garanzia di una più efficace e tempestiva attuazione.

Le politiche di settore nazionali, dunque, devono avere sempre presente il contesto degli enti locali italiani, indirizzandoli con prescrizioni sostenibili e proporzionate, che tengano in considerazione la grande diversificazione dimensionale e organizzativa delle strutture, le caratteristiche del personale che vi opera, il sistema di vincoli normativi e strumentali che ne regolano il funzionamento.

Alcuni elementi e dati posso chiarire meglio il contesto:

**La disparità dei Comuni italiani.** I Comuni di maggiore dimensione, oltre a disporre di maggiori risorse finanziarie per affrontare i processi di innovazione digitale, si avvantaggiano di una struttura organizzativa interna che ha definito nel tempo processi e competenza. Questi risultati non vanno considerati come acquisti e strutturali, perché minacciati dal progressivo depauperamento quantitativo del personale operante nei Comuni e da regole di bilancio che mettono a rischio la sostenibilità degli investimenti fatti e in corso (si tornerà su questo più avanti). Viceversa, i Comuni di dimensioni minori, che rappresentano la maggior parte dei Comuni italiani (il 69% dei Comuni si pone sotto la soglia dei 5.000 abitanti) dispongono di una quantità di personale dipendente solo strettamente necessaria ad assolvere le funzioni fondamentali assegnate ai Comuni dal TUEL.

**La questione del personale dei Comuni e la carenza delle competenze digitali.** Dopo decenni nei quali si è assistito ad una drastica riduzione del personale impiegato presso i Comuni, con la revisione delle regole per la definizione degli spazi finanziari utili alle assunzioni di personale ottenuta nel 2020 dall'ANCI si è contribuito a contenere la riduzione degli organici ma non si è ancora indotta un'inversione di tendenza. Accanto agli effetti determinati dai tagli alla spesa, oggi si osserva anche una progressiva perdita di attrattività dell'impiego nella pubblica amministrazione, testimoniata dal calo del numero dei partecipanti ai concorsi e ancor più dal numero di vincitori di concorso che rinunciano all'assunzione, in particolare nei Comuni e nelle Città metropolitane dove le maggiori responsabilità del lavoro nelle Regioni, nei Ministeri nelle Agenzie, etc., per cui gli Enti di prossimità continuano a perdere personale anche attraverso processi di passaggio diretto (mobilità volontaria) verso altre amministrazioni.

La carenza di competenze digitali tra il personale comunale rappresenta, quindi, un ostacolo significativo al cambiamento.

Le questioni del rafforzamento degli organici, della riduzione dell'età media del personale in servizio, del rilancio dell'attrattività dell'impiego nei Comuni, dell'acquisizione di nuove competenze, incluse quelle indispensabili per la digitalizzazione dell'amministrazione, sono tutte strettamente connesse tra loro.

Inoltre, i temi legati al digitale non rappresentano, storicamente, una delle priorità degli investimenti in formazione realizzata dai Comuni. Nel 2022 (*fonte sistema RGS SICO*), sono stati poco meno di 3.000 i Comuni che hanno mandato i propri dipendenti in formazione sulla tematica specifica dell'innovazione digitale (pari al 38% del totale dei Comuni). Con forti differenze, però, in base alla classe demografica: si passa dal 17,3% dei Comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti fino al 57,6% di quelli oltre i 60.000 abitanti.

Tuttavia, le prospettive future per un impulso significativo al cambiamento sono oggi raggiungibili, considerando:

- **la disponibilità di risorse aggiuntive appositamente destinate all'obiettivo della digitalizzazione nella PA.** Oltre ai già citati investimenti previsti dal PNRR, ci sono infatti ulteriori risorse derivanti dalle politiche di coesione della programmazione 2021/27 che devono essere utilizzate in maniera coordinata per andare a potenziare quanto in corso di realizzazione con il PNRR.
- **la formazione dei dipendenti.** Negli ultimi anni si registra un incremento nel numero di ore di formazione erogate nell'ambito della trasformazione digitale. Il Syllabus e, recentemente, l'Accademia dei Comuni Digitali realizzata nell'ambito dell'accordo istituzionale fra ANCI e Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, stanno contribuendo a mettere a disposizione contenuti esplicitamente rivolti all'innalzamento delle competenze digitali del personale comunale.
- **la collaborazione tra Comuni.** La propensione dei Comuni a fare rete, già largamente confermata dalle pratiche diffuse – tra piccoli Comuni e non solo tra questi - delle gestioni associate di funzioni, degli strumenti delle convenzioni di servizi e delle Unioni di Comuni formalizzate, possono essere utilmente implementate per condividere risorse, conoscenze e buone pratiche di digitalizzazione di processi, migliorandone l'efficienza e riducendone i costi. Esempi positivi in tal senso sono quei Comuni che, all'interno di una delle forme previste dal TUEL, associano la funzione dei sistemi informativi e/o l'ufficio del Responsabile per la Trasformazione Digitale: ad oggi ci sono 79 gestioni associate (nella maggior parte dei casi Unioni di Comuni) che gestiscono congiuntamente la funzione ICT (*fonte: progetto ITALIAE del DARA*). Si tratta di un aspetto che le politiche nazionali dovrebbero incentivare

### **I Comuni nel quadro delle Strategie nazionali di settore e delle misure per la digitalizzazione della PA previste nel PNRR**

Le rilevazioni sul processo di digitalizzazione della PA a livello europeo (prima con il DESI, ora con gli indicatori del Decennio Digitale) rilevano come l'Italia, pur non avendo ancora conseguito gli obiettivi di modernizzazione previsti, negli ultimi anni abbia fatto progressi significativi, sebbene sia ancora al di sotto della media UE. In particolare, il dato sui servizi pubblici digitali al servizio dei cittadini registra una percentuale di copertura inferiore alle media UE (68,28% in Italia, 79,44% la media UE) (*fonte: DESI 2024*).

E' sulla base di questo contesto che sono state impostate le misure rivolte alla digitalizzazione della PA all'interno del PNRR, misure che sono coerenti con gli obiettivi del Decennio Digitale 2030 e che trovano il proprio contesto strategico all'interno del Piano Triennale per l'Informatica nella PA, che nella sua versione 2024-2026 definisce principi guida che impattano direttamente sui processi e sui servizi comunali: in particolare le priorità date al digitale e mobile come prima opzione per

l'erogazione dei servizi, alla migrazione al cloud, alla cybersicurezza, all'interoperabilità fra enti e all'accesso esclusivo mediante identità digitale costituiscono degli ambiti di intervento sui quali i Comuni stanno lavorando intensamente, e che non a caso rappresentano l'ossatura degli investimenti PNRR ad essi dedicati.

Su questi assi, prima del PNRR (nel 2022) i dati (*Fonte: report "Pubblica amministrazione locale e Ict – anno 2022" dell'Istat*) ci dicevano che:

- il 70,4% dei Comuni offriva almeno un servizio on-line
- il 54,2% delle PA locali utilizzava il Cloud Computing
- Il 74% delle PA locali accedeva a Internet tramite connessioni veloci (almeno 30 megabit per secondo) e solo il 35,8% tramite quelle ultraveloci (almeno 100 Mbps)
- Appena il 29,2% delle amministrazioni locali aveva processi codificati di gestione degli eventi di sicurezza informatica (incidenti, allarmi di sicurezza o tentativi di attacco)
- Il 77% dei Comuni dava accesso on-line con Identità Digitale SPID e il 60,2% con CIE

Per dare un impulso a questo quadro e permettere il raggiungimento degli obiettivi europei, all'interno della Missione 1 Componente 1 del PNRR molte misure coinvolgono direttamente i Comuni come soggetti beneficiari diretti delle risorse (circa 2 miliardi di euro) e responsabili dell'attuazione degli interventi:

- 1.2 Abilitazione e facilitazione migrazione al Cloud
- 1.3 Dati e interoperabilità (Piattaforma Digitale Nazionale Dati)
- 1.4.1 Esperienza dei servizi pubblici (usabilità siti web)
- 1.4.2 Accessibilità
- 1.4.3 Adozione PagopA e AppIO
- 1.4.4 Adozione identità digitale (SpID/CIE)
- 1.4.5 Piattaforma notifiche digitali
- 1.4.6 Mobility As A Service (MaaS)
- 1.5 Cybersicurezza PA Locale
- 2.2.3 Digitalizzazione delle procedure SUAP e SUE

Per dare un'idea dell'impatto, prima organizzativo e poi finanziario, sui Comuni, basti citare il fatto che le sole misure di competenza del Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri corrispondono al 42% degli interventi di tutto il PNRR gestiti dai Comuni e al 7% del valore. In media, un Comune sta gestendo circa 6 interventi PNRR legati alla digitalizzazione: si passa da 5,6 interventi per i Comuni fino a 1.000 abitanti a 6,7 per i Comuni con oltre 60.000 abitanti.

Il 99% dei Comuni (7.812 su un totale di 7.901) è stato beneficiario di almeno un finanziamento fra quelli sopra elencati. Una capillarità certamente favorita dal meccanismo degli avvisi a "lump sum", che hanno permesso di presentare domanda di finanziamento senza la sottomissione di un progetto. Meccanismo che si giustifica con la standardizzazione degli interventi, in coerenza, come detto all'inizio, con il quadro strategico e attuativo definito a livello nazionale.

All'interno di questa diversificazione di interventi, è utile porre l'attenzione su alcuni degli ambiti che hanno il maggior impatto sulle strutture comunali:

### ***Piattaforma Digitale Nazionale Dati***

L'interoperabilità dei sistemi informatici e delle banche dati - che nel nostro Paese si è deciso di gestire attraverso la Piattaforma Digitale Nazionale Dati - è un tema di grande interesse per i Comuni, soprattutto in termini di fruizione di dati resi disponibili dalle banche dati centrali. Lo dimostra la grande adesione dei Comuni all'Avviso 1.3.1 nell'ambito della M1C1 del PNRR per favorire il collegamento dei Comuni alla PDND, che ha visto la partecipazione di 6.103 Comuni su 7.901, pari al 77% del totale.

Sul tema, si sottolinea come sia necessario lavorare sulla semplificazione del processo di individuazione e utilizzo degli e-service utili ad accedere ai dati in possesso di altre PA e necessari ai Comuni per lo svolgimento delle proprie funzioni amministrative, nonché risolvere l'annoso problema di quelle banche dati che sono ancora a pagamento per i Comuni, come ad esempio il PRA e ad alcune funzionalità del Registro delle Imprese.

### ***Cybersicurezza e tecnologie emergenti***

La sicurezza informatica è ormai un tema prioritario per tutte le Pubbliche Amministrazioni, di qualunque dimensione e livello amministrativo: il progressivo intensificarsi di attacchi di diversa natura, che siano finalizzati alla messa fuori uso dei sistemi informativi o all'estrazione fraudolenta di dati, rende ineludibile un rafforzamento delle difese cibernetiche, da attuarsi a livello regolamentare e, conseguentemente, operativo a livello di singolo ente.

Il tema, di conseguenza, assume centralità anche per i Comuni, le loro forme associate e le Città metropolitane che, pur gestendo dati i quali, secondo la classificazione della Strategia Nazionale di Cybersicurezza 2022-2026, vengono identificati "ordinari" e non "critici" o "strategici", sempre più spesso sono oggetto di attacchi ai propri sistemi informativi che causano grandi problemi alla gestione dell'attività amministrativa e all'erogazione dei servizi, fino a causarne il blocco per periodi prolungati.

In questo scenario, si inseriscono la Legge 28 giugno 2024, n. 90 recante "Disposizioni in materia di rafforzamento della cybersicurezza nazionale e di reati informatici" e il Decreto di recepimento della direttiva (UE) 2022/2555 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022, "relativa a misure per un livello comune elevato di cybersicurezza nell'Unione" noto come Decreto NIS2, recentemente emanati, che mirano a indirizzare e sensibilizzare anche le Città Metropolitane, i Comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti, o comunque capoluogo di Regione, e loro in-house dedicate.

Allo stato attuale, pur in presenza di casi virtuosi di singole amministrazioni comunali capaci di difendersi e rispondere agli attacchi in maniera efficace, per gli enti locali permane una generalizzata difficoltà ad attrezzarsi adeguatamente. Oltre alla già citata carenza di risorse umane dipendenti

con competenze tecniche adeguate e la difficoltà a reperirle sul mercato, i motivi principali che ostacolano l'adozione di adeguate misure di sicurezza o l'avvalersi delle tecnologie emergenti sono:

- **la ristrettezza di risorse di bilancio da dedicare a interventi organizzativi e sui sistemi informativi**, al di là dei fondi PNRR;
- **l'impossibilità di rispettare i dettami normativi e attuare le disposizioni** previste ad invarianza finanziaria e di risorse umane, **sia per le figure professionali richieste, sia per gli inevitabili adeguamenti informatici o rinnovi di licenze** a nuove condizioni, necessari a rafforzare la resilienza cibernetica e l'introduzione di nuove tecnologie.

### **Punti di attenzione per la sostenibilità dei processi di digitalizzazione degli Enti locali**

Nel corso del 2025 il grosso degli interventi PNRR sarà concluso, e si porrà dunque il tema sia del mantenimento dei servizi sia della messa a disposizione di risorse finalizzate a proseguire il percorso di innovazione degli enti.

**Mantenimento dei servizi.** In linea con le indicazioni europee e con i necessari standard di cybersicurezza, sempre di più la gestione delle piattaforme e dei servizi informatici si sta trasferendo in cloud, con il progressivo abbandono dei data center locali e delle applicazioni residenti presso i server dei singoli Enti. Questo comporterà la progressiva trasformazione dei contratti che i Comuni stipulano con i propri fornitori in pagamento di canoni. Ne deriva che **la significativa parte di spesa informatica che, precedentemente, veniva classificata in conto capitale, dovrà invece essere imputata nei bilanci come spesa corrente**, incidendo negativamente sul rispetto dei parametri legati al patto di stabilità.

Si tratta di un aspetto molto critico, che a breve (le risorse PNRR per il passaggio in cloud potevano coprire, grazie ad una deroga ad hoc, solo il primo anno di canone classificato come investimento) potrebbe compromettere il mantenimento dei servizi informatici, con il rischio di vanificare gli investimenti appena effettuati con le risorse straordinarie del PNRR. Ad oggi non sono ancora emerse soluzioni convincenti che possano consentire agli Enti locali di gestire questo passaggio nei propri bilanci.

**Supporto all'innovazione continua.** Il PNRR sta servendo a garantire che tutti i Comuni utilizzino le piattaforme abilitanti e migliorino la qualità dei propri servizi digitali, a beneficio della fruizione degli stessi da parte dei cittadini. Sono interventi necessari ma non sufficienti a garantire la continuità del processo di trasformazione digitale, che ha un orizzonte di attuazione di medio-lungo periodo, soprattutto pensando a quegli interventi orientati alla "smart city" che riguardano servizi evoluti su scala locale (mobilità, monitoraggio ambientale, sicurezza urbana, ecc.) o basati sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale, che rappresenta una grande opportunità per le Pubbliche Amministrazioni locali per incrementare l'efficienza delle attività, ridurre i tempi dei procedimenti, aumentare la quantità e la qualità dei servizi erogati in funzione strumentale e di supporto a quella umana. E' dunque necessario che ci si impegni ad individuare le risorse necessarie all'attuazione delle nuove sfide tecnologiche del futuro, con particolare riguardo alle Pubbliche Amministrazioni locali, più in sofferenza rispetto agli altri livelli di Governo, delineando fin da ora un piano di investimenti alla scadenza dei fondi PNRR, che consenta la sostenibilità degli interventi realizzati

anche successivamente e favorisca l'introduzione delle nuove tecnologie emergenti per migliorare l'efficienza amministrativa e la relazione tra cittadini e Pubblica Amministrazione, **istituendo un Fondo per l'Innovazione negli enti locali.**

**Connettività.** Alcuni degli interventi di digitalizzazione dell'attività amministrativa non possono realizzarsi completamente a causa dell'indisponibilità, in ancora numerosi territori, di connessioni performanti che servano le sedi della Pubblica Amministrazione. Da questo punto di vista assumono una rilevanza strategica per i territori i Piani pubblici di settore, sia quelli finanziati dal PNRR (in primis Italia 1 Giga e Italia 5G), sia il Piano Banda Ultralarga Aree Bianche, il cui grande ritardo ha penalizzato e continua a penalizzare proprio quei territori che più di altri necessitano di supporto.

### **L'azione dell'ANCI a supporto del processo di transizione digitale dei Comuni**

Per quanto sopra descritto, è evidente che la realtà degli Enti locali nel processo di semplificazione e digitalizzazione delle procedure amministrative e, più in generale, di innovazione della macchina burocratica, assume caratteri di particolare complessità.

Consapevole di questo l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani ha intensificato, ormai da qualche anno, la propria azione di supporto tecnico agli enti, ben oltre un compito classico di rappresentanza, andando a coprire un vuoto che in molti settori esisteva ed esiste tuttora.

E' a partire da questo mutato orientamento operativo che l'ANCI ha stipulato, nel corso del 2023, un **accordo istituzionale con Il Dipartimento per la Trasformazione Digitale della Presidenza del Consiglio dei Ministri** mirato a supportare i Comuni nel proprio processo di transizione al digitale, conscia della necessità di lavorare con gli enti locali affinché le riforme e gli investimenti, a partire da quelli ingenti previsti dal PNRR, possano raggiungere gli obiettivi prefissati.

Grazie a questo accordo sono stati sviluppati diversi strumenti per accompagnare i Comuni in questo difficile percorso, con l'obiettivo di intervenire proprio sugli aspetti in cui gli enti locali riscontrano le maggiori difficoltà, a partire dalla carenza di competenze adeguate a portare avanti in maniera efficace il processo di transizione al digitale.

Un primo strumento è l'**Accademia dei Comuni Digitali**, un'azione di capacity building dedicata a supportare gli enti locali nella realizzazione dei processi di trasformazione digitale. Essa si compone di un'offerta formativa che nasce dalla consapevolezza di dover contribuire all'innalzamento delle competenze digitali del personale comunale, oltreché da quella, generale, di dover supportare chi opera all'interno delle amministrazioni locali: l'obiettivo è quello di tradurre gli input normativi e tecnici di settore in prassi formative centrate sui processi, intercettando i fabbisogni formativi nel tempo attraverso un'azione di ascolto e confronto continuo e valorizzando le competenze e buone pratiche esistenti in molti Comuni.

L'offerta dell'Accademia ([www.accademiacomunidigitali.it](http://www.accademiacomunidigitali.it)) è strutturata in un catalogo formativo che vuole funzionare da strumento di orientamento per riconoscere i gap e gli interessi rispetto alla trasformazione digitale da parte dei dipendenti pubblici. Si basa su una strutturazione di contenuti pensata anche per i non addetti ai lavori, ed è organizzata per aree, temi di interesse, obiettivi formativi (corsi), focus specifici e target.

I corsi dell'Accademia sono gratuiti e aperti a tutti i dipendenti e collaboratori di Comuni, Unioni di Comuni, Città metropolitane e loro partecipate e integrano, con contenuti di maggiore dettaglio e maggiormente orientati al target degli enti locali, la formazione sulla competenza digitale di base offerta dal Syllabus. L'attestazione delle competenze acquisite attraverso la partecipazione ai corsi avviene attraverso lo standard degli open badge: ogni corso produce una certificazione al completamento dello stesso, in base a determinati criteri stabiliti.

Uno degli elementi di maggiore valore dell'Accademia è che, dall'inizio, nasce in partnership con i principali attori istituzionali competenti in materia: oltre al contributo del DTD, che insieme ad ANCI ne indirizza l'orientamento strategico, fanno parte dell'iniziativa l'AgiD, l'Agenzia per la Cybersicurezza Nazionale e PagoPA, e altri se ne stanno aggiungendo.

Un altro strumento a supporto dell'azione amministrativa è la **messa a disposizione di schemi di delibere/determine relative alle fasi di attuazione degli interventi** (ad esempio legati ai processi di acquisto di forniture ICT), oltre a schemi procedurali e organizzativi-tipo, basati sulle richieste provenienti dai Comuni relative a specifiche difficoltà operative.

Parallelamente, si è avviata un'indagine, la **Mappa dei Comuni digitali**, unica a livello nazionale per portata e caratteristiche, realizzata in collaborazione fra ANCI e il Dipartimento per la Trasformazione Digitale della PdCM **per capire lo stato di digitalizzazione dei Comuni italiani e intercettare le esigenze del territorio sul tema.**

La rilevazione, conclusasi a ottobre del 2024, è stata rivolta a tutti i Comuni italiani, chiamati a rispondere a un questionario strutturato in base alla loro dimensione, e costituisce la base che andrà ad alimentare un primo Rapporto sulla digitalizzazione degli enti locali, che sarà pubblicato nella primavera 2025. Gli obiettivi sono quelli di dare ai Comuni uno strumento oggettivo di autovalutazione e permettere ai decisori nazionali e territoriali di implementare politiche e strategie basate sulle reali esigenze dei Comuni.

I Comuni hanno compreso la rilevanza strategica del questionario e hanno reagito positivamente all'impegno richiesto per la sua compilazione, rispondendo in 3.861, pari al 48,8% del totale per una copertura del 75% della popolazione italiana.

### **Semplificazione delle procedure per l'avvio e l'esercizio d'impresa: il ruolo dei Comuni**

Nell'ambito del complessivo sforzo per la semplificazione e digitalizzazione delle procedure amministrative, uno degli aspetti particolarmente significativi per l'impatto sul tessuto economico produttivo dei territori riguarda le procedure specifiche connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa.

Su questo fronte il sistema Paese, anche su input delle istituzioni comunitarie, è impegnato da tempo in un percorso di progressiva semplificazione delle procedure e di riduzione dei regimi autorizzatori, percorso che ha subito una forte accelerazione nel quadro dell'attuazione della direttiva 2006/123/CE Direttiva sui servizi del mercato interno, cd. Direttiva Bolkenstein. L'intervento del legislatore europeo nel 2006 ha inciso in modo sostanziale sulla disciplina nazionale relativa al regime amministrativo autorizzativo delle attività produttive, condizionandone il

successivo sviluppo ed accelerando alcuni processi di riforma già precedentemente avviati nel nostro ordinamento.

Il cammino verso la semplicità, la rapidità e la certezza giuridica delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio dell'attività d'impresa, pur essendo ancora molto lungo, ha subito una forte accelerazione per effetto delle previsioni del PNRR.

In particolare, nell'ambito della Missione 1 "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo" – Componente 1 "digitalizzazione, innovazione e sicurezza della pubblica amministrazione" — Investimento 2.2 "Task Force digitalizzazione, monitoraggio e performance" – il Sub-investimento 2.2.3 "Digitalizzazione delle procedure (SUAP & SUE)" è dedicato espressamente alla digitalizzazione delle procedure per l'avvio e l'esercizio d'impresa. La Riforma 2.2: Buona amministrazione e Semplificazione prevede la semplificazione e reingegnerizzazione di 600 procedure critiche per cittadini e imprese entro la metà dell'anno 2026.

I Comuni sono direttamente coinvolti in tali attività: secondo il D. lgs n. 112/1998, spettano infatti ai Comuni le funzioni amministrative in materia di insediamenti produttivi e lo Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP) di cui al DPR n. 160/2010 è lo strumento operativo con il quale i Comuni esercitano tali funzioni.

Pertanto i Comuni in questa fase, nell'ambito del richiamato sub investimento 2.2.3., sono impegnati, con modalità diverse a seconda che siano dotati di una Piattaforma tecnologica per la gestione del SUAP autonoma o siano dotati di piattaforma nazionale (Impresainungiorno) o regionale, nel processo di adeguamento delle componenti informatiche per il funzionamento dello sportello unico per le attività produttive (SUAP) alle specifiche tecniche previste Decreto del Ministro delle imprese e del made in Italy 26 settembre 2023, pubblicato in GU n. 276 del 25 novembre 2023. Le nuove specifiche tecniche di interoperabilità individuano le modalità telematiche per la comunicazione e il trasferimento dei dati tra i SUAP e tutti i soggetti coinvolti nel procedimento.

L'ANCI sta supportando tali percorsi con webinar formativi e attività divulgative, spesso in sinergia con il Dipartimento della Funzione Pubblica, titolare dell'iniziativa progettuale. Sul punto si rileva, comunque, una criticità legata all'impostazione iniziale dell'intervento che, soprattutto nei casi di front office e back office gestito attraverso le piattaforme Impresainungiorno o regionali, ha di fatto reso i Comuni soggetti passivi dell'intervento, senza grandi possibilità di orientare le scelte organizzative e tecnologiche su una funzione, come quella dei SUAP che, come detto, è di loro diretta competenza.

**L'Agenda per la semplificazione.** Sul fronte della regolazione, della liberalizzazione delle attività economiche e della complessiva riduzione degli oneri, l'ANCI ha dato il proprio significativo contributo in quanto parte attiva del percorso che ha portato alla definizione dell'Agenda per la semplificazione 2020-2026, adottata con Intesa in Conferenza unificata nella seduta dell'11 maggio 2022. Il nuovo testo allinea l'Agenda al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), per massimizzare gli interventi e facilitare la concreta realizzazione delle linee di attività già individuate nell'ambito del PNRR stesso.

L'Agenda, come noto, prevede un pacchetto di misure molto corposo di semplificazione, eliminazione di vincoli burocratici e taglio dei costi per imprese e cittadini. Tra le altre cose, in

attuazione dell'Agenda, Stato, Regioni ed enti Locali sono chiamati ad effettuare la mappatura dei procedimenti, delle attività e dei relativi regimi vigenti, individuando il catalogo dei nuovi regimi; in tale percorso si procederà all'eliminazione delle autorizzazioni non giustificate da motivi imperativi di interesse generale e degli adempimenti non necessari, all'estensione della Scia, del silenzio assenso e della comunicazione e all'adozione di regimi uniformi condivisi tra i vari livelli istituzionali. L'Agenda prevede poi un impegno per la completa reingegnerizzazione in digitale e la semplificazione di un set di procedure critiche in alcuni settori chiave per la ripresa del Paese; completa il processo l'adozione della modulistica standardizzata on line e la digitalizzazione dei procedimenti per edilizia e attività produttive. Si tratta di un lavoro di fondamentale importanza che amplia e sviluppa il percorso già intrapreso in attuazione del Decreto Legge n. 90/2014 e con i decreti attuativi della Legge n.124/2015, in particolare il D. Lgs n. 222/2016: è un lavoro cruciale perché la difformità degli adempimenti sul territorio rappresenta un fattore di incertezza per cittadini e per le imprese e pone un ostacolo alla semplificazione e alla digitalizzazione delle procedure; nell'ambito di un contesto istituzionale articolato e complesso, la certezza dei regimi applicabili a ciascun procedimento e la definizione della modulistica unificata e standardizzata costituisce un elemento imprescindibile per favorire la relativa digitalizzazione dei processi, rendendo più facile la vita agli operatori economici.

L'attività portata avanti dall'ANCI in seno all'Agenda ha consentito di realizzare nei mesi appena trascorsi significative semplificazioni.

In particolare, per quanto riguarda l'attività d'impresa, il turismo e l'artigianato si segnalano:

- le previsioni recate dal dl n. 19/2024, articolo 12, c.12, relative alla semplificazione dei regimi amministrativi in materia di impresa artigiana; il richiamato art.12 ha individuato 45 attività artigiane il cui avvio, variazione, sospensione, subingresso e cessazione delle attività di impresa artigiana non sono soggette a titoli abilitativi, segnalazione o comunicazione.
- le intese in Conferenza Unificata in materia di Modulistica standardizzata e unificata.

Nella seduta della Conferenza unificata del 4 aprile 2024 è stata sancita l'intesa su una nuova serie di moduli standardizzati definiti in seno al Tavolo tecnico dell'Agenda per la semplificazione, relativi ad attività nell'ambito dei settori turismo e commercio. In particolare, sono stati adottati 4 nuovi moduli:

- a. Modulo SCIA Agenzie di viaggio
- b. Modulo SCIA Strutture ricettive extra alberghiere
- c. Modulo Variazioni in comunicazione per agenzie di viaggio
- d. Modulo Variazioni in comunicazione per strutture ricettive

Altri 5 moduli sono stati invece modificati rispetto alle versioni adottate in precedenza:

1. Modulo SCIA Strutture ricettive all'aria aperta
2. Modulo SCIA Strutture ricettive alberghiere

3. Modulo Scheda anagrafica
4. Modulo di Comunicazione variazioni
5. Modulo di Notifica sanitaria.

Nella seduta della Conferenza unificata del 18 dicembre 2024 è stato poi sancito l'Accordo tra il Governo, le regioni e gli enti locali per l'adozione di 2 nuovi moduli standardizzati nel settore Turismo. In particolare, si tratta del: -

- Modulo SCIA per la locazione breve-turistica
- Modulo comunicazione variazione strutture recettive.

Riteniamo che questo percorso vada potenziato e arricchito, proseguendo sulla strada della semplificazione e della riduzione degli oneri con l'obiettivo ultimo di tradurre tali concetti in miglioramenti concreti e tangibili nella vita dei cittadini e delle imprese.