Indagine conoscitiva in materia di rapporti tra cittadino, imprese private e pubblica amministrazione con riferimento alla semplificazione e alla trasparenza dei contratti pubblici e delle clausole contrattuali per l'accesso ai servizi

Commissione parlamentare per la semplificazione

Audizione del Censis

Andrea Toma, Responsabile Area Economia, Lavoro e Territorio

Roma, 6 novembre 2025

Indice

1. Il tema della semplificazione amministrativa, la sua articolazione nei lavori della Commissione, il contributo del Censis 3

2. Il sistema di *permitting* come fattore centrale del percorso di transizione energetica 5

3. Imprese e istituzioni nella transizione energetica: processi di regolazione e autorizzazione 6

4. Considerazioni finali 8

1. Il tema della semplificazione amministrativa, la sua articolazione nei lavori della Commissione, il contributo del Censis

Secondo quanto riportato nel Programma di lavoro tracciato dalla Commissione parlamentare semplificazione, "l'indagine conoscitiva si propone di approfondire, anche attraverso un'analisi comparata con le esperienze maturate in altri ordinamenti, le migliori pratiche di semplificazione e standardizzazione delle clausole contrattuali, nonché le forme di controllo civico e gli strumenti di trasparenza che possono rendere i rapporti contrattuali più equi ed efficienti. Particolare attenzione sarà dunque dedicata ai seguenti profili:

a) leggibilità e comprensibilità delle clausole contrattuali per i cittadini e le imprese;
b) strumenti normativi e procedurali per garantire maggiore trasparenza, pubblicità e accessibilità dei contratti pubblici e dei servizi affidati;
c) riduzione della frammentazione normativa e della diversità delle prassi amministrative;
d) meccanismi di tutela e garanzia a favore dei contraenti più deboli;
e) coordinamento con il percorso di digitalizzazione, già oggetto di precedente indagine conoscitiva della Commissione, per valorizzarne gli effetti in termini di trasparenza e disponibilità dei contratti".

Nell'approccio scelto dalla Commissione, il tema della semplificazione amministrativa si articola, con particolare rilievo, in tre ambiti: contratti pubblici tra pubblica amministrazione e imprese private, quali appalti, concessioni, convenzioni e affidamenti; contratti tra cittadini e pubblica amministrazione per l'accesso a servizi e prestazioni; contratti tra cittadini e società private che erogano servizi in regime di convenzione o affidamento (energia, trasporti, sanità, telecomunicazioni).

Il Censis, invitato a partecipare al ciclo di audizioni programmato dalla Commissione, ha predisposto la presente memoria focalizzando l'analisi sull'ambito che riguarda i rapporti tra la pubblica amministrazione e le imprese private, utilizzando i risultati di una recente ricerca, realizzata con Confindustria Energia, dal titolo "Una transizione realistica? Agire sui tempi

autorizzativi e sulla percezione sociale per rendere raggiungibili gli obiettivi della transizione energetica".

La riflessione si è potuta basare su tre livelli di analisi, sia tipo quantitativo che di tipo qualitativo:

- interviste alle imprese attive nel settore dell'energia;
- interviste ai soggetti istituzionali che sovrintendono all'attuazione delle politiche energetiche;
- indagine campionaria sulla popolazione adulta italiana che contribuisce nella vita quotidiana a dare senso agli indirizzi della transizione energetica.

Gli obiettivi conoscitivi delle analisi sono stati individuati nell'identificazione delle relazioni che legano:

- i tempi stabiliti per raggiungere gli obiettivi della transizione energetica;
- i tempi reali che sono necessari per procedere all'attuazione degli interventi finalizzati al raggiungimento degli obiettivi;
- i tempi e la modalità di attuazione che, nella percezione dei cittadini, rendono realistici tali obiettivi, tanto da giustificare l'adozione di comportamenti e scelte anche costosi nell'immediato.

Agli approfondimenti derivanti dalle analisi di campo, è stata posta come premessa la ricostruzione del quadro normativo di riferimento e all'indicazione dei principali documenti che, nei contenuti, stanno orientando la transizione energetica in Europa e in Italia.

Di seguito sono riportati i principali risultati delle indagini e le considerazioni emerse dalle riflessioni condotte con le imprese, le associazioni e le istituzioni che, a nostro avviso, possono costituire un valido quadro di confronto, funzionale agli obiettivi conoscitivi della Commissione sul tema del rapporto fra imprese private e pubblica amministrazione.

2. IL SISTEMA DI *PERMITTING* COME FATTORE CENTRALE DEL PERCORSO DI TRANSIZIONE ENERGETICA

In tutte le filiere energetiche il nodo delle normative, dei processi autorizzativi e l'intero sistema di *permitting* rappresenta un fattore di vitale importanza.

Ai sensi del Dlgs 152/2006, la durata massima di un procedimento di Valutazione di Impatto Ambientale Statale dovrebbe essere di circa 350 giorni mentre quella di un Provvedimento Autorizzatorio Unico Regionale (PAUR) di circa 450.

L'Ufficio Studi della Camera dei Deputati ha analizzato, nel 2023, i progetti sottoposti a provvedimenti di VIA statale e i Provvedimenti unici in materia ambientale su impianti alimentati da fonti rinnovabili o di accumulo elettrico (comprensivi di altre autorizzazioni ambientali quali l'autorizzazione paesaggistica, l'autorizzazione culturale o quella riguardante il vincolo idrogeologico) adottati nel 2023, la durata media delle VIA è stata di 630 giorni e quella dei Provvedimenti unici di 1.041 giorni.

Nell'agosto di quest'anno, sempre l'Ufficio Studi della Camera dei deputati ha aggiornato l'analisi relativa "alla tempistica con cui sono stati emanati i provvedimenti di VIA statale e i provvedimenti unici in materia ambientale su impianti alimentati da fonti rinnovabili o di accumulo idroelettrico adottati nel 2025 (ultimo aggiornamento al 2 luglio 2025)", nel documento "La normativa statale per la produzione di energia da fonti rinnovabili - *Edizione aggiornata*, 1° agosto 2025".

Nel dettaglio, l'analisi ha mostrato che "per tali provvedimenti è possibile rilevare una differenza significativa in termini di durata del procedimento in relazione all'esito dello stesso":

- i provvedimenti di VIA statale conclusi con esito positivo registrano una durata media di 1032 giorni, mentre quelli con esito negativo durano mediamente 854 giorni;
- per quanto riguarda i provvedimenti unici in materia ambientale la differenza è meno marcata. La durata media di quelli con esito positivo è pari a 1200 giorni, mentre per quelli con esito negativo la procedura si conclude mediamente in 1136 giorni.

3. IMPRESE E ISTITUZIONI NELLA TRANSIZIONE ENERGETICA: PROCESSI DI REGOLAZIONE E AUTORIZZAZIONE

Per definire lo stato dell'arte dei processi di regolazione e autorizzazione nel settore dell'Energia, la ricerca ha previsto il coinvolgimento di diciassette interlocutori del sistema industriale, appartenenti a tredici organizzazioni, in rappresentanza delle federazioni che fanno parte di Confindustria Energia e di sette funzionari e dirigenti di cinque distinti Enti di Pubbliche Amministrazioni Centrali e Locali.

I temi affrontati nel corso delle interviste hanno riguardato:

- il monitoraggio e la valutazione dei tempi e delle modalità autorizzative per l'implementazione di nuovi impianti e le azioni di *revamping* e *repowering* relative alle diverse fonti energetiche;
- la coerenza e le criticità del quadro normativo e regolatorio relative alle principali filiere prese in considerazione rispetto agli obiettivi previsti dal PNIEC;
- l'evoluzione recente del quadro normativo e dello scenario autorizzativo e loro impatto;
- i principali nodi degli iter autorizzativi, fattori di accelerazione e freno allo sviluppo dei processi di decarbonizzazione, implementazione di nuovi impianti e potenziamento di quelli esistenti.
- I fattori di incertezza dei tempi autorizzativi ed eventuale necessità di implementazione di procedure e norme cogenti relative a tempi e modalità di risposta alle istanze che vengono presentate (burden sharing).
- le azioni che potrebbero essere messe in campo per l'accelerazione dei processi autorizzativi.

Nel corso delle interviste alle imprese e agli enti che intervengono nei processi autorizzativi sono state formulate diverse proposte che consentono di promuovere una **visione complessiva del percorso di transizione**, dando equilibrio alle decisioni da prendere e alle modalità di attuazione della transizione.

Da questa prospettiva potrà essere utile adottare una **legge quadro sull'energia** basata sulla neutralità tecnologica e sulla neutralità sociale, superando il limite dell'attuale quadro normativo che appare come il

risultato di una stratificazione di regolazioni su cui agisce una molteplicità di soggetti, a livello centrale e a livello periferico, che producono incertezza e instabilità delle norme.

Accanto a ciò, potrà essere utile aumentare il grado di **collaborazione fra amministrazioni, imprese e altri soggetti** che intervengono nelle fasi di valutazione delle iniziative e nelle fasi di autorizzazione, anche **inserendo all'interno delle amministrazioni competenze e conoscenze** in grado di facilitare i processi di gestione della transizione energetica e adottando soluzioni tecnologiche condivise, con l'obiettivo di ridurre l'incertezza dei tempi autorizzativi.

4. CONSIDERAZIONI FINALI

Per il settore dell'energia, un settore strategico per la crescita del Paese, il tema dei tempi autorizzativi, della semplificazione delle procedure e della possibilità di avviare investimenti di lungo periodo è centrale e inaggirabile.

È il fattore "tempo" a giocare un ruolo centrale nella partita della transizione. È il tempo o, meglio, la distanza temporale che oggi ci separa dal raggiungimento degli obiettivi prefissati di decarbonizzazione, la variabile con cui misurarsi, stante la situazione, in Italia, della domanda e dell'offerta di energia e della struttura produttiva – nell'industria, nei servizi, nella mobilità - che oggi caratterizza il sistema economico italiano. È, infine, il tempo, cioè la durata effettiva dei processi di autorizzazione degli impianti pensati, il fattore da considerare per dare una spinta al percorso di transizione energetica.

In questa direzione – sebbene su un segmento specifico delle filiere energetiche - si muove il decreto Disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 25 novembre 2024, n. 190, recante la disciplina dei regimi amministrativi per la produzione di energia da fonti rinnovabili, in attuazione dell'articolo 26, commi 4 e 5, lettera b) e d), della legge 5 agosto 2022, n. 118.

Come si legge sul sito del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica: "Il Consiglio dei ministri ha approvato, in esame preliminare, un decreto legislativo che apporta correzioni e integrazioni al Testo Unico FER, il provvedimento che punta ad accelerare la costruzione e l'esercizio di impianti a fonti rinnovabili, di accumuli, opere e infrastrutture connesse.

Per rafforzare il percorso di avvicinamento agli obiettivi di decarbonizzazione al 2023 e di neutralità climatica al 2050, come riporta l'analisi di impatto alla regolazione che accompagna il testo del decreto, "il provvedimento è finalizzato a:

- risolvere le principali criticità riscontrate in sede di prima applicazione della disciplina entrata in vigore il 31 dicembre 2024, nell'ottica di ritornare su alcune delle disposizioni del decreto legislativo n. 190 del 2024 allo scopo di raggiungere i livelli di semplificazione richiesti dalla delega recata dalla legge n. 118 del 2022, in coerenza con la direttiva (U E) 2018/2001, come modificata dalla direttiva (UE) 2023/2413;

- prevedere le opportune integrazioni e correzioni necessarie a garantire il conseguimento delle milestone previste dalla Riforma 1 della Missione 7 del nuovo capitolo REPower EU del PNRR".

L'attenzione alla semplificazione è, in questo caso, in piena evidenza.