



Presidenza
del Consiglio dei Ministri
IL MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

**AUDIZIONE ON. PROF. RENATO BRUNETTA,
MINISTRO PER LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

Presso la Commissione per la semplificazione

Mercoledì 20 aprile, ore 8.30
Palazzo San Macuto

“Buona amministrazione e semplificazione”

La scrittrice francese George Sand scrisse che *“la semplicità è la cosa più difficile da ottenere a questo mondo; è l'estremo limite dell'esperienza e l'ultimo sforzo del genio”*.

La burocrazia italiana ne sa qualcosa: negli ultimi decenni ha sperimentato riforme e politiche di semplificazione anche innovative che, però, lungi dal produrre conseguenze incisive in termini di maggiore produttività del settore pubblico e di facilità di accesso di cittadini e imprese a beni e servizi pubblici, hanno creato diffusa insoddisfazione e scarsi effetti, in termini di reale rimozione di vincoli e oneri.

Cosa non ha funzionato di tali politiche? In estrema sintesi le cause possono essere ricondotte a due, un errore di metodo e un equivoco:

1. l'errore di metodo è stato quello di un'azione condotta prevalentemente a livello normativo, con pochi e insufficienti interventi di carattere organizzativo;
2. l'equivoco è consistito nella convinzione di poter semplificare e riformare la PA a costo zero, quando non, addirittura, negativo: limitandosi a tagliare, senza investire su persone, procedure e tecnologie.

Grazie al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, abbiamo potuto invertire la rotta su entrambi i piani, forti sia della ormai diffusa consapevolezza dell'inutilità di interventi puramente regolamentari e della necessità di agire sul versante dell'organizzazione, dell'implementazione e del monitoraggio delle politiche, sia della disponibilità di risorse finanziarie importanti, che consentiranno di realizzare gli investimenti necessari per accompagnare un percorso finalmente moderno, incisivo e lungimirante di riforma e semplificazione.

Questo percorso è stato così articolato:

1. **interventi di carattere organizzativo**, attraverso l'immissione nella PA di nuove risorse umane, meglio qualificate in termini non solo e non tanto di conoscenze, ma di competenze. Questo richiede percorsi più moderni e mirati di definizione dei fabbisogni di personale e di selezione e reclutamento dei migliori profili, investimenti sulla formazione, miglioramento dei sistemi di valutazione delle performance, innovazione dei percorsi di carriera, rafforzamento dei sistemi di mobilità interna ed esterna;
2. **revisione delle procedure amministrative**, attraverso l'eliminazione di quelle disfunzionali, la loro reingegnerizzazione e semplificazione (es. eliminazione di fasi superflue, riduzione dei termini ecc.), la digitalizzazione;
3. **creazione di task force specializzate** che svolgano attività di supporto tecnico nei confronti delle amministrazioni meno strutturate (come i piccoli Comuni) nelle fasi di progettazione ed esecuzione di opere pubbliche o altre iniziative di particolare complessità;
4. **costituzione di task force di esperti di procedure amministrative** che assistano tecnicamente le amministrazioni nella gestione di procedimenti complessi e intervengano, anche attraverso l'esercizio di poteri sostitutivi, per superare eventuali blocchi;
5. **continua attività di monitoraggio e valutazione degli effetti** delle iniziative messe in campo.

Il “booster” di tutti gli interventi è la digitalizzazione: con il cloud e l'interoperabilità delle banche dati, con la semplificazione dei sistemi di pagamento (App Io e PagoPA), con la diffusione delle identità digitali (SPID, CIE e CNS) i servizi delle amministrazioni diventeranno più “facili” e accessibili.

Proprio per questo **bisogna contrastare con ogni mezzo il *digital divide***, che riguarda larghe fasce della popolazione, soprattutto anziana, e ampie porzioni di territorio (piccoli Comuni nella fascia alpina e appenninica).

Stare dalla parte dei più fragili significa anche prevedere infrastrutture fisiche laddove il ricorso alle tecnologie è più difficoltoso: va in questa direzione **il progetto POLIS**, che punta a utilizzare la rete degli uffici postali come luogo di accesso ai servizi digitali delle amministrazioni.

I traguardi raggiunti

Nell'ambito del PNRR la semplificazione è qualificata come “riforma abilitante”, insieme alla concorrenza: significa che è un intervento essenziale per favorire la crescita del Paese e supportare trasversalmente tutte le sei missioni del Piano.

Nel corso del 2021 sono stati centrati i seguenti obiettivi:

1. **Concorsi pubblici velocizzati e digitalizzati, inPA unica porta d'accesso:** con l'articolo 10 del decreto-legge n. 44/2021 i concorsi sono stati resi sbloccati, semplificati e digitalizzati. In pochi mesi, da maggio a dicembre 2021, sono state rese disponibili 45mila posizioni, per un totale di oltre un milione di candidati. **La durata delle selezioni si è drasticamente ridotta, da 3-4 anni a 100 giorni. Nel 2022 si prevedono oltre 100mila assunzioni a tempo indeterminato.** Semplificate anche, con il decreto-legge n. 80/2021, le procedure di reclutamento del personale necessario all'attuazione del PNRR. Da agosto è operativo il portale inPA, che a breve, grazie a una norma contenuta nell'ultimo decreto legge di attuazione del PNRR, sarà la porta d'accesso obbligatoria per tutti i concorsi della PA.
2. **Decreto-legge n. 77/2021 su governance e semplificazioni:** il provvedimento, convertito in legge nel luglio 2021, ha individuato il modello di governance del PNRR (Milestone M1C1-51), che assegna le funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi alla Cabina di regia istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e al Servizio centrale per il PNRR attribuisce le funzioni di coordinamento operativo, monitoraggio e rendicontazione e controllo dei progetti, e **ha introdotto le prime incisive semplificazioni in settori chiave per l'attuazione dei progetti, dall'ambiente agli appalti.** Queste le principali innovazioni:

- ✓ dimezzati i tempi delle valutazioni ambientali (VIA)

- ✓ ridotte di oltre la metà le attese per le autorizzazioni per la banda ultralarga
- ✓ sbloccato il superbonus 110% con la predisposizione di un modulo CILA (Comunicazione di inizio lavori asseverata)
- ✓ accelerati gli appalti, anche impedendo a eventuali ricorsi al Tar di bloccare le opere previste dal PNRR
- ✓ rafforzati il silenzio assenso e i poteri sostitutivi.

3. **Decreto-legge n. 152/2021 sull'attuazione del PNRR:** il testo, convertito in legge a dicembre 2021, **ha proseguito sulla strada delle semplificazioni, intervenendo in particolare sui servizi digitali e rafforzando il progetto Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) e Piattaforma Digitale Nazionale Dati.** Il progetto ANPR, al quale hanno aderito tutti i Comuni d'Italia, ha permesso da novembre 2021 la possibilità di ottenere online 14 certificati anagrafici.

Grazie ai decreti 77 e 152 è stata conseguita la Milestone M1C1-52. L'intero impianto riformatore, funzionale all'attuazione degli obiettivi della transizione digitale ed ecologica, è accompagnato e sostenuto da una verifica di impatto della regolazione (VIR), al fine di monitorare l'effettiva attuazione delle misure di previste dal decreto e di valutarne l'efficacia.

Entro dicembre 2022 bisogna conseguire la Milestone M1C1-57, garantendo l'emanazione di tutti i provvedimenti di natura secondaria che rappresentano le misure abilitanti per la piena attuazione del nuovo quadro ordinamentale sulla semplificazione. Si tratta di 11 interventi in diversi settori, tra cui ambiente, bonifiche, servizi per il lavoro e infrastrutture digitali: **7 risultano già attuati, 4 sono in corso di attuazione.**

4. **I 1.000 esperti per la semplificazione:** accanto agli interventi normativi, è stato centrato il target M1C1-54 che prevedeva, nell'ambito dell'investimento "Task Force digitalizzazione, monitoraggio e performance" da 734,2 milioni di euro per sostenere i processi di semplificazione, la creazione di uno strumento di assistenza tecnica di durata triennale: **un pool di almeno 1.000 esperti con competenze multidisciplinari, a supporto di Regioni, Province e Comuni nelle attività di semplificazione delle procedure complesse. La selezione dei 1.000 esperti è avvenuta in tempi record a dicembre 2021 grazie al portale inPA, che ha raccolto oltre 66mila candidature** e inviato alle Regioni gli elenchi dei professionisti secondo le modalità previste dal decreto ministeriale 14 ottobre 2021. In coerenza con i principali ambiti di intervento del Pnrr, le procedure oggetto di sostegno riguardano, in particolare, ambiente, fonti rinnovabili, rifiuti, edilizia e urbanistica, appalti e infrastrutture digitali, individuate nei Piani territoriali definiti

dalle amministrazioni regionali sentiti Anci e Upi. I professionisti ed esperti operano sotto il coordinamento delle Regioni e delle Province autonome, che provvedono ad allocarne le attività presso le amministrazioni del territorio (uffici regionali, amministrazioni comunali e provinciali) in cui si concentrano i “colli di bottiglia” e in funzione delle esigenze di semplificazione.

Le task force di esperti sono attualmente al lavoro per l’analisi e la rilevazione dei dati sulle procedure oggetto di intervento, che dovranno comporre, entro il 31 luglio 2022, la baseline sulla quale misurare i risultati di progetto in termini di riduzione dei tempi e smaltimento degli arretrati. **Entro giugno 2022 sarà completato il primo risultato di monitoraggio dei tempi di attraversamento delle procedure.**

5. **La consultazione pubblica “Facciamo semplice l’Italia”**: il 18 febbraio sulla piattaforma ParteciPA (<https://partecipa.gov.it/processes/semplificazioni>) è stata avviata la consultazione pubblica “Facciamo semplice l’Italia. Le tue idee per una PA amica”, aperta fino al prossimo 18 maggio a cittadini, imprese, dipendenti pubblici e amministrazioni. L’obiettivo è acquisire elementi utili **all’individuazione di 600 procedure che, secondo la Milestone M1C1-63 da conseguire entro il primo semestre 2026, dovranno confluire in un archivio completo, uniforme e aggiornato con piena validità giuridica su tutto il territorio nazionale.** I settori prioritari sono quelli delle autorizzazioni ambientali, rinnovabili e green economy; permesso di costruire e riqualificazione urbana; infrastrutture digitali; appalti pubblici. Altre aree critiche sono la legislazione sul lavoro, il turismo, l’agroalimentare, le bonifiche, i rifiuti, gli acquisti di tecnologie. **A oggi, sono stati compilati quasi 600 questionari. I settori più segnalati dai cittadini sono fisco, salute e disabilità; edilizia e ancora fisco dalle imprese; appalti, anagrafe e stato civile, gestione del personale dai dipendenti pubblici.**

Anche sulla base della consultazione pubblica saranno condotte le attività di analisi, semplificazione e reingegnerizzazione dei processi per la formazione del catalogo dei procedimenti. Entro ottobre 2022 sarà individuato l’elenco delle 600 procedure da semplificare e sarà predisposta la piattaforma tecnica del catalogo delle procedure.

Esempi concreti di possibile intervento:

- ✓ edilizia: stop alla presentazione ripetuta di documenti, come accade in caso di più varianti negli interventi di manutenzione straordinaria;
- ✓ disabilità: riduzione della frequenza di visite e adempimenti, soprattutto in casi di disabilità irreversibili;

- ✓ appalti: le amministrazioni oggi devono pubblicare più volte e in più firme gli atti di gara, si potrebbe pensare a una piattaforma unica di pubblicazione;
- ✓ avvio dell'attività d'impresa: vanno razionalizzati i regimi, che spesso alle imprese appaiono indistinguibili.

Gli interventi in progress

Data l'articolazione sui diversi livelli – norme, persone, tecnologie, organizzazione – la semplificazione può essere considerata **una riforma “permanente”** che si snoderà lungo l'intera durata del PNRR.

Ecco i principali interventi in progress:

1. **Delega in materia di semplificazione dei procedimenti amministrativi e di razionalizzazione dei controlli sulle attività di impresa:** nel DDL sulla concorrenza sono state inserite due norme di delega. La prima, all'articolo 23, è volta a semplificare e reingegnerizzare le procedure amministrative. L'obiettivo è semplificare i procedimenti relativi ai provvedimenti autorizzatori attraverso una riduzione delle fasi e delle amministrazioni coinvolte, individuando, da un lato, le attività per cui lo svolgimento dell'attività da parte dei privati non richiede autorizzazioni e tipizzando, dall'altro lato, quelle soggette ad autorizzazione, giustificate da motivi imperativi di interesse generale e dall'esigenza di tutelare interessi costituzionalmente rilevanti.

Nel corso dell'esame parlamentare del provvedimento, il Governo intende sostenere la proposta del **dimezzamento dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi** fissati dalla legge 241/1990, prevedendo la loro tracciabilità digitale, la nomina di un responsabile unico (RUP) e il monitoraggio dei tempi da parte dei cittadini, esattamente come avviene per i pacchi ordinati online. Il rispetto dei tempi entrerà a far parte del sistema di valutazione degli obiettivi dei dirigenti e, quindi, della determinazione del salario accessorio.

La seconda delega attiene ai **controlli sulle attività economiche**, materia di grande importanza per le imprese, e **prevede l'eliminazione degli adempimenti non necessari alla tutela degli interessi pubblici**, nonché delle corrispondenti attività di controllo non necessarie sulla base del principio di proporzionalità rispetto alle esigenze di tutela degli interessi pubblici e il coordinamento e la programmazione dei controlli da parte delle amministrazioni per evitare duplicazioni e sovrapposizioni. Per raggiungere tale obiettivo è prevista la promozione dello

scambio di informazioni tra soggetti che svolgono funzioni di controllo per migliorarne l'efficacia, anche attraverso l'interoperabilità delle banche dati.

- 2. SUAP E SUE verso la completa digitalizzazione:** entro il secondo semestre 2024 va conseguita la Milestone M1C1-60, relativa alla **digitalizzazione delle procedure per le attività produttive e per l'edilizia**, già individuate nell'istruttoria preliminare all'avvio dell'Agenda per la Semplificazione come procedure critiche da affrontare secondo regole uniformi su tutto il territorio nazionale, nel rispetto degli standard adottati per l'interoperabilità dei sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni. Attualmente sono in corso di formalizzazione le procedure per la stipula delle convenzioni con i soggetti attuatori che collaboreranno alla realizzazione del progetto, a cominciare da AGID e dai soggetti che gestiscono le piattaforme tecnologiche utilizzate dai Comuni per la gestione degli sportelli unici. **Nel corso del primo semestre di quest'anno sarà avviata un'analisi "as is" relativa a tutti gli sportelli unici attivi sul territorio nazionale** e alla conseguente individuazione e quantificazione degli investimenti necessari per l'adeguamento dei sistemi esistenti alle nuove specifiche tecniche di interoperabilità. Seguirà poi l'effettiva implementazione degli interventi di adeguamento e, infine, la verifica della loro realizzazione e della loro adeguatezza. Entro il 2024 dovranno essere individuate e digitalizzate in questo ambito le prime 200 procedure delle 600 da far confluire nell'archivio unico nel 2026: saranno, appunto, le procedure che sono gestite attraverso gli sportelli unici e che saranno quindi totalmente digitalizzate in virtù della completa interoperabilità assicurata da questo intervento. **L'adeguamento delle piattaforme SUAP dovrà concludersi entro il 31 dicembre 2024. L'adeguamento delle piattaforme SUE dovrà concludersi entro il 30 giugno 2026.**

Assicurare la completa interoperabilità degli sportelli unici rappresenta un traguardo di straordinaria importanza. Molte delle pratiche presentate ai SUAP e ai SUE, infatti, prevedono il coinvolgimento di tantissimi soggetti diversi: dalle ASL ai Vigili del Fuoco, dalle sovrintendenze al genio civile. Attualmente la pratica, una volta accettata dal "front end", deve essere smistata ai suddetti soggetti con i metodi più disparati perché i diversi sistemi non dialogano fra di loro in modo automatico. A questi si aggiungano le problematiche connesse con la "gestione" di file troppo grandi. Tutto questo, inevitabilmente, comporta ritardi ed inefficienze di vario tipo. **Garantendo la piena interoperabilità, viceversa si azzereranno i tempi "morti" connessi con l'effettiva distribuzione delle pratiche e si eviteranno problematiche dovute ad errori ed omissioni nelle successive trasmissioni.** Le pratiche, infatti, saranno finalmente gestite in modo integralmente digitalizzato.

3. **Semplificazioni per sostenere il “salto verde” del Paese:** sono allo studio del Governo misure specifiche per una semplificazione drastica sul fronte delle energie rinnovabili. Tra queste, la **liberalizzazione dell’installazione di pannelli solari**, termici o fotovoltaici, sugli edifici (ad eccezione dei soli edifici individuati come beni culturali, dove l’installazione sarebbe comunque sottoposta a procedura autorizzatoria semplificata); la **definizione per legge delle aree e della tipologia di edifici sui quali di default è possibile installare impianti Fer** (fonti energie rinnovabili) e produrre energia, a partire dalle aree industriali dismesse e dalle aree agricole abbandonate o non produttive da oltre 5 anni; **l’estensione dei casi in cui gli interventi su impianti esistenti non sono sottoposti a valutazioni ambientali e paesaggistiche**, né all’acquisizione di atti di assenso comunque denominati, integrando le ipotesi di semplificazione già previste dal DL 28/2011, e in particolare; **la nomina di un commissario straordinario del governo** (presidente commissione Via PNRR/PNIEC) per lo smaltimento delle giacenze riguardanti le richieste di autorizzazione sin qui presentate, con potere di superare i veti delle sovrintendenze (e subcommissari a livello regionale da individuare nella figura del presidente di Regione o di un suo assessore); **il potenziamento delle unità dedicate alle autorizzazioni per impianti Fer nell’ambito del pool dei 1.000 esperti e pianificazione di interventi di formazione** rivolti agli enti del territorio sulle procedure autorizzative e sugli interventi di semplificazione, con l’utilizzo della piattaforma di assistenza tecnica “Capacity Italy” per intercettare le esigenze dei territori e mettere a disposizione professionisti esperti.

Conclusioni

Per riuscire nella semplicità – nella *“cosa più difficile a ottenere a questo mondo”* – occorre davvero *“lo sforzo del genio”*, come sosteneva George Sand, ma uno sforzo corale e condiviso: **l’impulso riformatore del Governo deve continuare ad agire in proficua e costante sinergia con il Parlamento, come avvenuto proprio con il decreto-legge n. 77**, che ha recepito molte delle indicazioni provenienti da questa Commissione. Auspico che la stessa collaborazione accompagni anche in futuro il nostro percorso, in particolare quello relativo alla semplificazione delle 600 procedure che comporranno l’archivio unico. **Indispensabile è anche il confronto con tutti gli stakeholders**, dalle associazioni del terzo settore alle imprese, che devono fare la loro parte nella crescita dei servizi digitali e nella semplificazione del rapporto con la PA. **Questa sfida si vince solo insieme.**