



Audizione presso la

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LA SEMPLIFICAZIONE

per l'indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative
connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa

Roma 27 maggio 2021

Premessa

L'indagine conoscitiva sulla semplificazione delle procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività di impresa, realizzata dalla Commissione parlamentare per la semplificazione, si pone l'obiettivo di "mettere a fuoco i possibili interventi di semplificazione 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."

PNRR e Agenda di Semplificazione

Il Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza, approvato dal Governo e trasmesso alla Commissione europea alla fine del mese di aprile, prevede espressamente che il rilancio degli investimenti pubblici su ambiente, digitalizzazione e coesione sociale e territoriale sia accompagnato da una profonda azione di semplificazione e riforma della pubblica amministrazione, che sarà oggetto di un decreto-legge specifico che dovrebbe essere approvato a breve dal Consiglio dei Ministri.

In questo provvedimento dovrebbero trovare spazio interventi normativi relativi alla semplificazione delle disposizioni di autorizzazione in materia ambientale, per la produzione di energia da fonti rinnovabili, per la promozione dell'economia circolare, per la digitalizzazione della PA, che sono state approfondite in attuazione dell'agenda per la semplificazione 2020-2023 approvata in Conferenza unificata il 23 novembre 2020.

L'obiettivo della ripresa economica del Paese, tuttavia, sarà raggiunto se il rilancio degli investimenti pubblici attraverso il migliore utilizzo dei fondi del PNRR avrà un effetto moltiplicatore anche sul rilancio degli investimenti privati. Occorre creare pertanto le condizioni affinché si semplifichino le procedure amministrative connesse all'avvio e all'esercizio delle attività produttive, attraverso gli Sportelli unici per le attività produttive (SUAP) e gli Sportelli unici per l'edilizia (SUE), con la piena digitalizzazione dei processi e dei servizi offerti dalle amministrazioni pubbliche, dando attuazione innanzitutto al principio «once only» per cui i cittadini e le imprese non devono fornire più volte le stesse informazioni alla PA.

Semplificazione, digitalizzazione e rafforzamento della capacità amministrativa

Per realizzare questi obiettivi il vero nodo che resta ancora aperto è la necessità di accompagnare la semplificazione delle procedure amministrative con un'azione di rafforzamento della capacità amministrativa, che a livello locale passa per la valorizzazione del ruolo di "Case dei Comuni" delle Province e delle Città metropolitane e per la promozione di stazioni uniche appaltanti e di centri di competenza per la transizione digitale che possano dare un supporto ai piccoli comuni e agli enti locali di minori dimensioni.

Per questo l'UPI ha avanzato diverse proposte finalizzate a favorire l'assunzione mirata di personale specializzato nelle Province, sia attraverso un reclutamento straordinario gestito direttamente dallo Stato, sia attraverso l'ampliamento delle facoltà ordinarie di assunzione che oggi impediscono alle Province di rafforzare le loro strutture amministrative per svolgere in modo adeguato le funzioni di loro competenza diretta e le funzioni a supporto dei Comuni.

Il supporto ai processi di transizione digitale delle pubbliche amministrazioni a livello locale non può essere gestito in modo accentrato a livello nazionale o regionale, né può essere esternalizzato a imprese private. Deve essere organizzato investendo su strutture specializzate che rispettino l'autonomia in modo da costruire presidi duraturi in ambito provinciale e metropolitano, secondo le indicazioni delle assemblee dei Sindaci.

A questo livello, le Province e le Città metropolitane possono divenire uno snodo per la semplificazione di tutto il sistema di governo locale, attraverso strutture specializzate per lo svolgimento associato delle funzioni strumentali, conoscitive e di controllo, come d'altronde è già indicato dall'articolo 12, comma 3, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76: *“Gli enti locali possono gestire in forma associata in ambito provinciale o metropolitano l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 18 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Le province e le città metropolitane definiscono nelle assemblee dei sindaci delle province e nelle conferenze metropolitane appositi protocolli per organizzare lo svolgimento delle funzioni conoscitive, strumentali e di controllo, connesse all'attuazione delle norme di semplificazione della documentazione e dei procedimenti amministrativi.”*

In tale ambito si possono organizzare in modo funzionale a livello locale le attività di mappatura dei procedimenti e di riduzione/eliminazione degli oneri amministrativi e degli adempimenti non necessari, di supporto all'adozione di procedure standardizzate e di moduli unici digitali condivisi tra i vari livelli istituzionali. Le Province e le Città metropolitane, inoltre, nell'esercizio della loro *“funzione fondamentale di raccolta ed elaborazione dati”* possono divenire un Hub della conoscenza a servizio di tutti gli enti locali del territorio per facilitare la condivisione delle informazioni disponibili negli archivi e nelle banche dati di interesse pubblico a livello locale.

SUAP e azione di supporto delle Province

Relativamente all'avvio delle attività produttive, nel nostro ordinamento i Comuni esercitano un ruolo di fondamentale importanza attraverso lo Sportello Unico delle Attività Produttive (SUAP) come previsto nel D. lgs. 112/98 e disciplinato nel DPR 160/2010 che costituisce il front-office unico della PA nei confronti dei cittadini e delle imprese per tutti i procedimenti e gli adempimenti che abbiano ad oggetto l'esercizio di attività produttive e di prestazione di servizi.

Le domande, le dichiarazioni, le segnalazioni e le comunicazioni che passano per il SUAP sono presentate e inoltrate alle amministrazioni competenti esclusivamente in modalità telematica. I Comuni si sono organizzati per lo svolgimento di questa importante funzione adottando sistemi gestiti autonomamente (in forma singola o in forma associata), ricorrendo

a sistemi messi a disposizione dalle Regioni, o ai servizi informatici del portale “Impresa in un giorno” messo a disposizione da Unioncamere.

Anche relativamente alle criticità evidenziate dall’ANCI relativamente alla procedura di infrazione europea 2018/2374, è essenziale che ci sia uno sforzo condiviso per semplificare il più possibile le procedure amministrative connesse all’avvio e all’esercizio dell’attività d’impresa e per gestirle completamente in modalità telematica.

Le Province e le Città metropolitane, per quanto è nelle loro competenze, possono supportare i Comuni, singoli e associati, per fare in modo che gli Sportelli unici attuino il principio «once only» e che le pubbliche amministrazioni non richiedano a cittadini e imprese di fornire più volte le stesse informazioni, favorendo l’interoperabilità dei sistemi delle PA coinvolte nei vari procedimenti. Ciò permetterà anche di condividere le soluzioni organizzative migliori per fornire ai cittadini e alle imprese servizi ottimali, con attività di assistenza tecnica e amministrativa e di formazione che tengano conto delle esigenze concrete degli enti.

La collaborazione tra gli enti locali e l’individuazione di soluzioni organizzative e di standard condivisi sono tanto più necessari in vista dell’attuazione, entro il mese di dicembre 2023, delle disposizioni previste dal Regolamento (UE) 2018/1724 del 2 ottobre 2018 relative allo sportello digitale unico (Single Digital Gateway) per l’accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi.

Riforma della PA e revisione del TUEL

Per raggiungere l’obiettivo di una vera semplificazione degli oneri amministrativi c’è bisogno di una riforma strutturale della pubblica amministrazione.

Semplificare le procedure non è sufficiente. Occorre riordinare la pubblica amministrazione in maniera strutturale e non attraverso gli interventi emergenziali degli ultimi anni, in modo che per i cittadini e per le imprese siano chiare le competenze e responsabilità di ogni istituzione. Questo permetterà di superare la confusione e le sovrapposizioni di competenze e di strutture che ancora oggi caratterizzano l’ordinamento amministrativo italiano.

Per una riforma vera, che duri nel tempo, occorre ricostruire strutture amministrative funzionali intorno alle istituzioni costitutive della Repubblica previste dalla Costituzione (Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), evitando sprechi e duplicazioni, in modo da ricostruire un rapporto di fiducia tra le istituzioni, i cittadini e le imprese.

La revisione del TUEL, annunciata dal Governo da diversi anni, ma ancora non realizzata, è lo strumento essenziale per il riordino della pubblica amministrazione locale, anche a fronte degli impegni previsti per l’attuazione del PNRR.

Si tratta di un intervento normativo necessario e urgente che l’Unione delle Province d’Italia richiede da tempo per eliminare l’incertezza in cui ancora si trovano le Province, dopo la legge 56/14 e la mancata riforma della Costituzione, ma che può offrire una cornice normativa nuova a tutto il sistema di governo locale e all’intero Paese.