



**Tavolo permanente per il partenariato
economico, sociale e territoriale**

14/01/2022

Nota

**Interventi per la semplificazione e la standardizzazione
delle procedure amministrative**

RETE NAZIONALE DELLE PROFESSIONI DELL'AREA TECNICA E SCIENTIFICA

**CONSIGLIO NAZIONALE ARCHITETTI, PIANIFICATORI,
PAESAGGISTI E CONSERVATORI**

**FEDERAZIONE NAZIONALE DEGLI ORDINI DEI CHIMICI E DEI
FISICI**

**CONSIGLIO NAZIONALE DOTTORI AGRONOMI E DOTTORI
FORESTALI**

**CONSIGLIO NAZIONALE GEOMETRI E
GEOMETRI LAUREATI**

CONSIGLIO NAZIONALE GEOLOGI

CONSIGLIO NAZIONALE INGEGNERI

**COLLEGIO NAZIONALE PERITI AGRARI E
PERITI AGRARI LAUREATI**

**CONSIGLIO NAZIONALE PERITI INDUSTRIALI E
PERITI INDUSTRIALI LAUREATI**

**CONSIGLIO DELL'ORDINE NAZIONALE
TECNOLOGI ALIMENTARI**

INDICE

Interventi per la semplificazione e la standardizzazione delle procedure amministrative Nota

<i>1. La Rete delle Professioni Tecniche e l'azione per la semplificazione normativa</i>	1
<i>2. Le criticità delle riforme per la semplificazione: alcune considerazioni</i>	2
<i>3. Perché l'attuale riforma ai sensi del DL 31 maggio 2021 n. 77 è un importante punto di partenza</i>	3
<i>4. Le aree prioritarie di intervento della semplificazione</i>	4
<i>5. Linee di indirizzo e proposte dell'RPT: questioni aperte ed iter per la semplificazione</i>	6
<i>a) Semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di Contratti pubblici</i>	7
<i>b) La qualificazione delle stazioni appaltanti</i>	9
<i>c) Norme in materia di interventi per la riqualificazione degli edifici e per la rigenerazione urbana. Efficientamento delle norme in materia di Superbonus 110%</i>	11
<i>d) Semplificazione, efficientamento e modernizzazione delle norme e degli strumenti in materia di urbanistica</i>	12
<i>e) Sussidiarietà dei professionisti per la semplificazione dell'attività della Pubblica Amministrazione</i>	13
<i>f) Processo di semplificazione attraverso un uso più diffuso delle norme tecniche volontarie</i>	15
<i>6. Considerazioni conclusive in merito ai primi quesiti posti per la convocazione del 14 gennaio 2021</i>	16

Interventi per la semplificazione e la standardizzazione delle procedure amministrative - Nota

La presente Nota intende proporre alcune considerazioni e commenti al documento su la *“Riforma della Pubblica Amministrazione”* del Dipartimento della Funzione pubblica presentato nel mese di dicembre 2021 al Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale.

1. La Rete delle Professioni Tecniche e l’azione per la semplificazione normativa

L’RPT concorda con le linee di indirizzo e l’agenda in tema di semplificazione esposte dal Ministro per la Pubblica Amministrazione, On. Renato Brunetta.

La Rete delle Professioni Tecniche si è particolarmente spesa negli ultimi anni con puntuali proposte di semplificazione di norme e procedure nei diversi ambiti in cui si esplicano le attività dei liberi professionisti e, più in generale, le attività d’impresa. Proposte in materia di gare pubbliche d’appalto e di contratti pubblici, di rilascio di autorizzazioni in ambito edilizio, di interventi per il contrasto al rischio sismico e idrogeologico, in ambito tributario ed in ambito giuslavoristico sono solo alcuni degli ambiti per i quali le strutture di rappresentanza dei professionisti sono intervenute negli ultimi anni per proporre all’Esecutivo ed al legislatore interventi di semplificazione.

Ciò è avvenuto nella consapevolezza del particolare ruolo di “interfaccia” tra i cittadini e le imprese da un lato e le PPAA dall’altro svolto, seppure in ambiti differenti, da chi opera come libero professionista. Tale ruolo è peraltro riconosciuto dalla Legge 22 maggio 2017 n. 81 attraverso il c.d. principio di sussidiarietà dei professionisti. In particolare, l’art. 5 comma 1 della citata legge stabilisce quanto segue: *“Al fine di semplificare l’attività delle Amministrazioni Pubbliche e di ridurre i tempi di produzione, il Governo è delegato ad adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi in materia di rimessione di atti pubblici alle professioni organizzate in ordini o collegi (...).”*

Va da ultimo ricordato che proprio nel mese di giugno 2021 La Rete delle Professioni Tecniche ha presentato presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati una serie di *“Proposte di emendamenti”* al Decreto Legge 31 maggio 2021 n.77 per la Parte II, articoli 47-56, relativa ai Contratti Pubblici.

2. Le criticità delle riforme per la semplificazione: alcune considerazioni

Tutto ciò premesso è evidente che le diverse proposte di riforma di semplificazione delle attività della Pubblica Amministrazione, elaborate negli ultimi 30 anni hanno prodotto risultati non sempre soddisfacenti. Pur con molte buone intenzioni non sono stati mai sciolti alcuni aspetti critici essenziali. In particolare, molte norme su cui si è intervenuti sono rimaste complesse e di difficile interpretazione. Spesso le norme che hanno regolato la semplificazione si sono sovrapposte a quelle precedenti, generando maggiore disorientamento specie dal punto di vista interpretativo. Il legislatore, inoltre, non riesce a superare l'idea di elaborare procedure semplici che non necessariamente aggiungono controlli ex post ed ex ante ad una determinata attività. La semplificazione è spesso accompagnata da nuove procedure di controllo onde evitare che la legge venga aggirata, creando tuttavia nuove procedure spesso ridondanti.

Vi è poi il problema di procedure gestite dalle Pubbliche Amministrazioni con tempi "critici", ovvero con relativa lentezza, spesso determinata da norme involute, da passaggi inutili, a cui lo stesso Amministratore pubblico non può sottrarsi. Infine è importante sottolineare che procedure più rapide, una migliore capacità di interlocuzione della Pubblica Amministrazione con i diversi attori con cui essa è chiamata ad operare (cittadini, imprese, corpi intermedi) ed una migliore capacità di gestire la materia dei contratti pubblici dipende anche dalla *possibilità di riorganizzare e qualificare maggiormente il pubblico impiego*, risorsa essenziale per la riuscita di una molteplicità di investimenti attraverso risorse finanziarie pubbliche che il Paese in questo momento ha a disposizione.

Dal 1990 ad oggi sono individuabili almeno 19 interventi normativi finalizzati alla semplificazione normativa ed alla riforma della Pubblica Amministrazione. La limitata efficacia di tali interventi probabilmente è dipesa dalla scarsità di risorse economiche per attuare processi di riforma (tanto che si è sempre parlato di riforme "a costo zero") e da interventi a volte o troppo ambiziosi o di carattere generale a cui spesso non sono seguiti i relativi decreti attuativi o che richiedevano un numero esorbitante di norme attuative, contraddicendo nei fatti lo stesso principio di semplificazione fino a quel momento annunciato.

Non da ultimo, le proposte di riforma, in passato, non prevedevano o prevedevano in modo blando programmi di riorganizzazione e di valorizzazione del pubblico impiego.

3. Perché l'attuale riforma ai sensi del DI 31 maggio 2021 n. 77 è un importante punto di partenza

La riforma della Pubblica Amministrazione così come prevista nel PNRR e come si presenta in fase di attuazione da parte del Dipartimento per la Funzione Pubblica si pone, secondo l'opinione dell'RPT, in un solco diverso dalle passate esperienze in quanto appare focalizzata su pochi punti essenziali ed opera secondo principi ampiamente condivisibili.

In primo luogo la riforma si muove lungo due assi di progressione fortemente interconnessi: da un lato la *riforma del lavoro pubblico* e dall'altro il *processo di semplificazione di alcune specifiche norme e procedure*. In sostanza, la valorizzazione del pubblico impiego, anche attraverso l'innalzamento delle competenze di ciascun lavoratore della PA, è considerata come elemento essenziale non solo per modernizzare e rendere più efficiente la struttura pubblica, ma anche per garantire la buona riuscita del processo di semplificazione.

In questo senso appare condivisibile il potenziamento dell'attività delle Pubbliche Amministrazioni attraverso interventi di natura diversa già avviati nel 2021 quali: assunzioni a tempo determinato per l'attuazione del PNRR, sblocco delle assunzioni a tempo indeterminato nei Comuni, avvio di programmi di supporto finanziati attraverso i fondi di coesione, reclutamento di esperti per il supporto alle Regioni ed agli Enti locali per la gestione di procedure amministrative complesse, semplificazione delle procedure di reclutamento anche attraverso la collaborazione diretta tra il Dipartimento della Funzione Pubblica e diversi sistemi ordinistici delle professioni.

Sul fronte della semplificazione il processo cui fa riferimento il DI n. 77 del 2021 si muove in ambiti ben circoscritti. Questo consente di *concentrare lo sforzo in alcuni settori che in questo momento appaiono strategici e su procedure più snelle* che dovrebbero garantire una più *rapida ed efficace realizzazione di opere pubbliche*.

Da questo punto di vista l'RPT non può che essere d'accordo con la linea intrapresa, aggiungendo che su alcuni aspetti dovrebbe essere prestata particolare attenzione al fine di garantire un efficace processo di semplificazione e accelerazione delle azioni di investimento previste in particolare nel PNRR.

Più nello specifico, il DI n.77 del 2021 intende snellire e quindi velocizzare alcune procedure in ambiti circoscritti, ma di rilevanza strategica. Si tratta infatti:

- della riduzione dei tempi per le VIA – valutazioni di impatto ambientale;
- della riduzione di oltre la metà dei tempi per le autorizzazioni per la diffusione della banda ultralarga;
- delle semplificazioni delle procedure legate ad interventi di efficientamento energetico o di prevenzione del rischio sismico attraverso i c.d. Superbonus 110%;

- della semplificazione per l'avvio (e il completamento) dei cantieri delle opere pubbliche strategiche e prioritarie.

Va infine rilevato che il processo di semplificazione attraverso la modifica di alcune norme è stato già avviato ed ulteriori processi di revisione delle procedure verranno messi in atto nei prossimi mesi.

4. Le aree prioritarie di intervento della semplificazione

Il processo di semplificazione delineato dal DL n. 77 del 2021 risulta avviato con alcuni punti fermi già chiaramente delineati. Le norme sulla riduzione dei tempi delle VIA per esempio sono vigenti, la Cilas, ovvero la Cila semplificata per i c.d. Superbonus 110% è operativa ed ulteriori semplificazioni sono state attivate.

Tuttavia, come già il Dipartimento per la Funzione Pubblica ha avuto modo di sottolineare nel corso della riunione tenuta presso il Tavolo permanente, il 15 dicembre 2021, ulteriori procedure dovranno essere vagliate per una eventuale semplificazione.

Si tratta di ben 600 procedure da ridefinire o da snellire. Di seguito viene riportata una sorta di mappa degli ambiti e delle procedure da sottoporre a verifica, così come delineate dal Dipartimento della Funzione Pubblica.

Settori prioritari:

- Autorizzazioni ambientali, rinnovabili e green economy
- Permesso di costruire e riqualificazione urbana
- Infrastrutture digitali
- Appalti pubblici

Altri settori critici:

- Legislazione del lavoro
- Turismo
- Agroalimentare
- VIA e VIA regionale
- Autorizzazione ambientale

- Autorizzazioni bonifiche ambientali
- VAS
- Procedure autorizzatorie per energie rinnovabili
- Procedure di Repowering, revamping e reblading
- Autorizzazioni per infrastrutture energetiche
- Rifiuti
- Superbonus
- Conferenza di servizi
- Acquisti ICT

Altre procedure:

- Certificazione del silenzio-assenso
- Potere sostitutivo
- Procedure prevenzione incendi
- ZES
- Commercio al dettaglio
- Autorizzazioni per l'accesso ai settori dell'artigianato e della piccola impresa
- Autorizzazioni di pubblica sicurezza
- Autorizzazioni paesaggistiche
- Autorizzazioni farmaceutiche e sanitarie
- Procedure/autorizzazioni sismiche e idrogeologiche

5. Linee di indirizzo e proposte dell'RPT: questioni aperte ed iter per la semplificazione

Quanto finora illustrato dimostra che il processo di semplificazione, pur certamente avviato in concomitanza con l'attuazione del PNRR, richiede ancora consistenti interventi.

In particolare, l'RPT ritiene che il processo di semplificazione debba tenere conto di alcuni aspetti.

In linea generale l'RPT ritiene che:

- a) vada intensificato il processo di semplificazione delle norme in materia di contratti pubblici e bandi di gara anche alla luce delle proposte più volte avanzate dalla stessa RPT in Parlamento;
- b) che lo snellimento delle procedure in materia di contratti pubblici debba essere accompagnato da un processo di maggiore qualificazione delle stazioni appaltanti;
- c) che la fase di attuazione dei così detti Superbonus 110% debba essere accompagnata da un ulteriore snellimento delle procedure, come d'altra parte prevede lo stesso documento, in precedenza più volte segnalato, del Dipartimento della Funzione Pubblica;
- d) che occorra focalizzarsi anche sullo snellimento del complesso corpus di norme in materia urbanistica proprio per favorire i processi di efficientamento energetico e di rigenerazione urbana incentivati ampiamente dal PNRR;
- e) che la piena attuazione della semplificazione non possa prescindere dal rendere efficace il c.d. principio di sussidiarietà dei professionisti, sancito dall'art. 5 della legge n. 81 del 2017, principio ancora largamente disatteso, ma per il quale proprio i liberi professionisti venivano indicati come "agenti" della semplificazione a supporto della PA;
- f) che il processo di semplificazione dovrebbe essere attuato attraverso un uso più ampio delle norme tecniche volontarie, lasciando alla legislazione ordinaria l'indicazione solo dei principi fondamentali che regolano una determinata attività.

A questi elementi se ne aggiungono ulteriori che fanno riferimento alla necessità di una maggiore presenza di personale tecnico nella Pubblica Amministrazione. Sebbene già alcune campagne di reclutamento di personale tecnico siano state espletate, è necessario aprire una riflessione sia sul *numero (ancora piuttosto esiguo) dei tecnici richiesti* che sulle *modalità di reclutamento*, o meglio sul funzionamento della piattaforma (piattaforma INPA) di reclutamento, certamente uno strumento utile ma che va potenziato e migliorato dal punto di vista della sua "usabilità".

Solo apparentemente i punti sopra elencati appaiono eterogenei. L'RPT, in particolare, ritiene che vadano affrontate rapidamente alcune questioni aperte che confluiscono nel quadro generale della semplificazione normativa e delle procedure della PA.

Di seguito vengono rapidamente trattati alcuni punti che possono completare il quadro programmatico di semplificazione illustrato al Tavolo permanente il 15 dicembre 2021 e che possono essere spunti di ulteriore riflessione del Tavolo medesimo.

a) *Semplificazione e razionalizzazione delle norme in materia di Contratti pubblici*

Come più volte il Governo ha messo in evidenza, e come viene ampiamente richiamato anche nel documento sulla Semplificazione presentato dal Dipartimento della Funzione pubblica, la possibilità di realizzare in tempi rapidi alcune opere pubbliche considerate come prioritarie dipende ancora dalla possibilità di rendere più efficaci, rispetto alla situazione attuale, le norme in materia di Contratti pubblici.

Il PNRR prevede nello specifico un primo traguardo in materia di riforma del Codice dei contratti pubblici. E' stato stabilito in particolare di semplificare il sistema degli appalti pubblici grazie all'adozione almeno delle seguenti misure urgenti: fissare obiettivi per ridurre i tempi tra pubblicazione del bando e aggiudicazione dell'appalto; fissare obiettivi e istituire un sistema di monitoraggio per ridurre i tempi tra aggiudicazione e realizzazione dell'infrastruttura ("fase esecutiva"); richiedere che i dati di tutti i contratti siano registrati nella banca dati anticorruzione dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC); attuare e incentivare meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie in fase di esecuzione dei contratti pubblici; istituire uffici dedicati alle procedure di appalto presso Ministeri, regioni e città metropolitane.

Gli obiettivi indicati nel PNRR vanno tuttavia *tradotti in misure concrete* che, attraverso lo snellimento delle norme e la ridefinizione di alcuni passaggi, controlli e procedure, possano garantire la reale accelerazione e alleggerimento delle procedure stesse ed il rapido espletamento delle gare.

Da questo punto di vista, l'RPT intende proporre al Tavolo permanente alcuni ambiti specifici di intervento, riservandosi di presentare proposte tecniche nell'ambito di un eventuale gruppo di lavoro sul tema.

Con riferimento alla migliore armonizzazione delle norme in materia affidamenti appalti pubblici ed alla semplificazione delle procedure ad essi connessi, si ritiene opportuno:

- introdurre all'interno del codice dei contratti una disciplina specifica relativa ai servizi di architettura e ingegneria e altri servizi tecnici;

- valorizzare la qualità del progetto e la contestuale autonomia del progettista e del direttore dei lavori rispetto all'impresa esecutrice lavori;
- definire i casi in cui è possibile ricorrere all'affidamento congiunto della progettazione e dell'esecuzione dei lavori, limitando il ricorso all'Appalto Integrato ai soli casi in cui può essere utile l'apporto dell'impresa nella fase progettuale esecutiva, limitandone il ricorso nei casi in cui l'elemento tecnologico o innovativo delle opere oggetto dell'appalto sia nettamente prevalente rispetto all'importo complessivo dei lavori. Incentivare con premialità (temporali ed economiche) le opere in cui il progetto sia acquisito mediante concorso di progettazione;
- definire il ruolo degli Uffici Tecnici delle Stazioni Appaltanti riservando alle stesse il ruolo di soggetto preposto alla programmazione, verifica, vigilanza, gestione e conversione dell'opera nell'intero ciclo di vita della stessa;
- favorire la promozione di procedure di selezione per l'affidamento dei Servizi di architettura e ingegneria e di altri servizi tecnici che puntino non più su elementi quantitativi come la riduzione del tempo e del prezzo;
- prevedere l'istituzione di un fondo per tutti i livelli di progettazione, anche mediante concorso di progettazione, ivi comprese le fasi preordinate (rilievi, analisi geologiche, sondaggi, etc.);
- eliminare ogni forma di regolamentazione superiore ai livelli minimi previsti dalle direttive europee;
- razionalizzare il quadro normativo in materia di appalti pubblici e concessioni, con spiccato riferimento alle procedure sottosoglia;
- snellire le procedure per l'accesso ai finanziamenti, al fine di promuovere la più ampia partecipazione delle PPAA ai bandi, consentendo l'ammissione ai finanziamenti con il Progetto di Fattibilità Tecnico-Economica;
- inserire controlli severi a valle del procedimento;
- prevedere nella realizzazione del quadro normativo delle procedure di affidamenti di appalti pubblici e concessioni l'impossibilità di ritardare o rinviare la stipula del contratto e di sospendere l'esecuzione delle opere, fatta eccezione per motivi legati a norme penali ed antimafia;
- estendere ai contratti di appalti e concessioni sotto soglia fino a 1 milione di Euro l'obbligo della costituzione del collegio consultivo tecnico anche in fase antecedente alla esecuzione del contratto quale strumento istituito con funzioni di assistenza per

la rapida risoluzione delle controversie o delle dispute tecniche di ogni natura suscettibili di insorgere nel corso dell'esecuzione del contratto stesso;

- prevedere nella revisione del sistema di qualificazione degli operatori economici l'eliminazione di requisiti di qualsiasi natura che si basano su limitazioni temporali;
- migliorare le condizioni di accesso al mercato degli appalti pubblici e delle concessioni degli operatori economici di piccole e medie dimensioni evitando il ricorso ad ingiustificati requisiti quantitativi e promuovendo la divisione in lotti funzionali e prestazionali.

b) La qualificazione delle stazioni appaltanti

Tra i traguardi e gli obiettivi previsti per l'esercizio 2021, come ben illustrato nella prima Relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, sono annoverate anche le misure in materia di rinnovamento e di qualificazione delle stazioni appaltanti e degli operatori economici.

Da tempo l'RPT ha ribadito che la semplificazione delle norme in materia di appalti deve essere necessariamente accompagnata da stazioni in grado di cogliere il senso stesso della semplificazione.

Le nuove misure in materia di contratti pubblici, il cui monitoraggio appare essenziale, richiedono un deciso rinnovamento delle prassi adottate fin ora ed appare pertanto cruciale verificare la capacità delle stazioni appaltanti di declinare nella specificità delle singole procedure di gara i dispositivi volti ad assicurare i meccanismi di incremento occupazionale delle donne e dei giovani.

In questo senso il Governo ha previsto l'adozione di una serie di azioni dirette a rafforzare il quadro amministrativo nel campo degli appalti. In particolare: dotare la Cabina di regia, prevista dall'articolo 212 del Codice dei contratti pubblici (Cabina di regia Appalti), di un organico e risorse finanziarie per assicurarne la piena operatività; adottare una strategia professionalizzante per la formazione dei dipendenti pubblici in materia di appalti; garantire la disponibilità e l'adeguamento dei sistemi dinamici di acquisizione; assicurare che l'ANAC completi l'esercizio di qualificazione delle stazioni appaltanti; garantire l'operatività del sistema di monitoraggio dei tempi tra aggiudicazione dell'appalto e realizzazione dei lavori infrastrutturali. Per attuarlo sono state intraprese varie attività, tra cui la riattivazione della Cabina di regia Appalti, con la nomina dei componenti; e l'adozione del rapporto contenente la strategia professionalizzante e i piani di formazione in tema di appalti pubblici.

È stato anche approvato il rapporto sullo stato di attuazione del Sistema dinamico di acquisizione-SDAPA, gestito da Consip S.p.A., che dimostra la piena operatività dei sistemi, ampiamente utilizzati dalle amministrazioni e i dati quantitativi sui benefici conseguiti, in

termini di accelerazione ed efficienza degli appalti, attraverso tali strumenti. Sempre ai fini del conseguimento del traguardo, il Governo e l'ANAC hanno siglato il "protocollo d'intesa per l'attuazione del sistema di qualificazione delle stazioni appaltanti e delle centrali di committenza e ulteriori profili di collaborazione". Il protocollo contiene la definizione dei criteri di qualificazione, che riprendono le categorie stabilite dall'articolo 38 del Codice dei contratti pubblici, e delle modalità operative, che consistono nell'adozione di linee guida da parte dell'ANAC, nell'attuazione di meccanismi di verifica e check list, nella predisposizione di relazioni sul monitoraggio, nell'operatività di un tavolo tecnico composto da rappresentanti della Presidenza del Consiglio e dell'Autorità.

La Rete Professioni Tecniche è intervenuta in più occasioni sulle misure in analisi, sia in fase di conversione del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, sia nella fase iniziale dell'esame dell'AS 2330, disegno di legge recante Delega al Governo in materia di contratti pubblici, attualmente incardinato in Senato.

In questo caso l'RPT ha verificato come il Governo abbia ripreso numerose proposte avanzate negli anni scorsi dalla RPT tra cui, appunto, ridefinizione della qualificazione delle stazioni appaltanti mirando alla riduzione numerica delle stesse mediante incentivi all'utilizzo di centrali di committenza.

In questo senso la RPT ha inoltre proposto, al fine di meglio orientare la delega al Governo, una revisione dell'art.1, comma 2, lett b) del Ddl Delega, formulando il principio di indirizzo come segue:

«b) ridefinizione e rafforzamento della disciplina in materia di qualificazione delle stazioni appaltanti, al fine di estendere la loro capacità di programmazione, di conseguire la loro riduzione numerica, nonché l'accorpamento e la riorganizzazione delle stesse, anche mediante l'introduzione di incentivi all'utilizzo delle centrali di committenza e delle stazioni appaltanti ausiliarie per l'espletamento delle gare pubbliche; potenziamento della qualificazione e della specializzazione del personale operante negli Uffici Tecnici delle stazioni appaltanti, riservando alle stesse il ruolo di soggetto preposto alla verifica ed alla vigilanza dei processi di realizzazioni delle opere pubbliche, nell'intero ciclo di vita».

Il processo di aggiornamento delle competenze del personale tecnico che opera nelle stazioni appaltanti appare decisivo per dare sostanza alla riqualificazione che il PNRR più volte sottolinea. L'RPT ritiene che il Tavolo permanente, attraverso un apposito gruppo di lavoro, possa ulteriormente, in tempi rapidi, esplicitare le caratteristiche di tali percorsi di aggiornamento delle competenze anche attraverso l'apporto diretto dei sistemi ordinistici dei professionisti dell'area tecnica. Gli ordini sono una rete presente in modo capillare sul territorio e sono portatori di capacità formative specifiche che possono essere messe a disposizione delle Pubbliche Amministrazioni e dei loro dipendenti che operano nelle stazioni appaltanti.

c) Norme in materia di interventi per la riqualificazione degli edifici e per la rigenerazione urbana. Efficiamento delle norme in materia di Superbonus 110%

Le norme varate a metà 2020 in materia di così detti Superbonus 110% (art. 119 DL 19 maggio 2020 n. 34, convertito in legge 17 luglio 2020 n. 77) sono state più volte riviste nel corso del 2021, non da ultimo attraverso lo stesso DL del 2021 n. 77 in materia di semplificazioni. L'aspetto di maggior rilievo emerso dal Decreto semplificazioni del 2021 ha riguardato un aspetto molto particolare ma di rilevanza strategica, ovvero l'alleggerimento delle procedure legate alla Cila, che ha consentito l'avvio più immediato degli interventi di riqualificazione energetica e di messa in sicurezza degli edifici residenziali.

L'RPT ha tuttavia elaborato ulteriori proposte di semplificazione normativa o di modifica alle norme al fine di massimizzare l'efficacia di tali bonus e garantire un vero processo di riqualificazione del costruito in Italia, adempiendo agli standard richiesti in sede europea.

Il Tavolo permanente potrebbe, attraverso un gruppo di lavoro, riaffrontare in primis il tema della sostenibilità, in termini di finanza pubblica e di disavanzo pubblico, della spesa (in termini di detrazioni) degli interventi con Superbonus 110%, in particolare della parte di interventi su edifici residenziali unifamiliari la cui scadenza è stata fissata a fine 2022 mentre gli interventi sugli edifici condominiali proseguirà fino al 2023 con detrazioni al 110% e con un *decalage* delle stesse nel 2024 e 2025.

Al fine di rendere più efficace l'intervento con Superbonus ed in una ottica di efficientamento e fluidificazione dell'iter che porta ad utilizzare tali tipi di bonus, l'RPT ritiene possa essere utile affrontare alcuni aspetti quali:

- superare/rimodulare il tetto di spesa pari a 96.000 €. per U.I. relativo agli interventi di ristrutturazione e/o miglioramento sismico (importo su dimensioni U.I. interessata in base alla volumetria dello stesso con un probabile risparmio in termini di costi);
- consentire la detraibilità spese tecniche, nei limiti delle congruità parametri D.M. 2016 (anche fattibilità, valutazione sicurezza, monitoraggi);
- elevare alla quota di detraibilità (oggi 110%) per spesa sostenuta su interventi di:
 - Sicurezza sanitaria/epidemiologica: contenimento rischi di contagio;
 - Sicurezza delle strutture: (esercizio, sisma, incendio, etc.);
 - Sicurezza impiantistica;
 - Sicurezza personale.
- per salvaguardia patrimonio edilizio di interesse storico siano attuate correzioni alla L. 77/2020 per esonerarlo dal salto di 2 classi energetiche per l'accesso al 110%;

d) Semplificazione, efficientamento e modernizzazione delle norme e degli strumenti in materia di urbanistica

La RPT ha contribuito, insieme a tutti gli stakeholder del settore dell'edilizia, quali ANCE e ANCI, ad un tavolo presso il Cons. Sup. dei LL.PP. che ha avuto il compito di redigere il nuovo Testo Unico per le Costruzioni, che si auspica possa sostituire presto il vigente D.P.R. 380/2001.

Si ritiene utile porre all'attenzione del Tavolo permanente un primo pacchetto di norme, nel solco della semplificazione, che potrebbero fin da ora risolvere alcune delle problematiche che ostacolano le opere di efficientamento sismico ed energetico di cui il nostro patrimonio edilizio ha urgente bisogno.

Appare urgente, sia per semplificare e velocizzare l'azione della PA, sia per garantire ai cittadini una conoscenza approfondita degli edifici in cui vivono o svolgono le loro attività quotidiane, giungere alla codificazione del "**Fascicolo digitale delle costruzioni**".

Il fascicolo digitale della costruzione, nella proposta della RPT, concorre al raggiungimento di un più elevato livello di affidabilità delle costruzioni mediante la raccolta organica di informazioni, anche disomogenee, urbanistiche, catastali, edilizie, impiantistiche, strutturali, ecc. prodotte dai professionisti e/o in possesso della pubblica amministrazione. Lo strumento aiuta inoltre la prevenzione del pericolo idraulico, del pericolo idrogeologico, del pericolo sismico nonché altre sorgenti di rischio e concorre alla messa a punto di forme di classificazione e riduzione del rischio; il fascicolo deve essere di natura esclusivamente digitale, operare secondo i principi e le tecnologie della cooperazione applicativa di cui all'articolo 73 del Codice dell'amministrazione digitale, e rispettare e favorire la raccolta e lo scambio di informazioni secondo i criteri degli open data.

Allo scopo quindi di valorizzare il patrimonio edilizio e di promuovere buone pratiche di messa in sicurezza, anche grazie allo sforzo che il Governo sta mettendo in campo attraverso gli incentivi fiscali, si ritiene opportuno che ogni costruzione possa essere caratterizzata da una **Classe di rischio** in relazione ad una sorgente di pericolo.

Ogni Classe di rischio, riconducibile ad un determinato rapporto benefici-costi, è individuata con livello di affidabilità decrescente; questa sarà naturalmente inclusa nel fascicolo digitale delle costruzioni e ne rappresenterà il dato più sensibile per valutare eventuali interventi di miglioramento.

Si ritiene utile, inoltre, portare all'attenzione del Tavolo permanente l'opportunità che il gruppo o i gruppi di lavoro impegnati nella verifica d'impatto della regolazione in materia di costruzioni ed urbanistica tengano pienamente conto della bozza del nuovo Testo Unico delle costruzioni in cui si prevedono significativi snellimenti di norme e procedure.

A titolo esemplificativo occorre considerare un processo di semplificazione che riguardi:

- Attività edilizia in assenza di pianificazione urbanistica;
- Documentazione amministrativa e stato legittimo degli immobili;
- Interventi privi di rilevanza edilizia;
- Interventi subordinati a permesso di costruire;
- Caratteristiche del permesso di costruire;
- Procedimento per il rilascio del permesso di costruire;
- Interventi subordinati a segnalazione certificata di inizio attività e relative varianti in corso d'opera;
- Accertamento di conformità;
- Norme per il contenimento del consumo di energia negli edifici;
- Difformità dal titolo abilitativo;
- Vigilanza sull'attività urbanistico-edilizia.

Su queste ed altre norme e procedure specifiche attinenti il processo costruttivo e gli iter autorizzativi e di controllo, *l'RPT ritiene di poter dare al Tavolo permanente un contributo di conoscenze utile a valutare l'impatto della semplificazione stessa.*

e) Sussidiarietà dei professionisti per la semplificazione dell'attività della Pubblica Amministrazione

La Legge 81/2017 (c.d. Jobs act del lavoro autonomo), all'art. 5, delega il Governo ad individuare "gli atti delle amministrazioni pubbliche che possono essere rimessi anche alle professioni organizzate in ordini o collegi in relazione al carattere di terzietà di queste".

Tale principio, sancito dalla legge, risulta in gran parte disatteso o comunque applicato al di sotto delle sue potenzialità.

L'RPT ritiene utile portare all'attenzione del Tavolo permanente proprio la necessità di affrontare in modo organico la questione della regolamentazione che consentirebbe di rendere pienamente operativo il principio di sussidiarietà che, occorre ricordare, indica i professionisti ordinistici proprio come "agenti" utili a velocizzare e semplificare l'azione delle PPAA.

Occorre elaborare i decreti che individuino con esattezza gli atti amministrativi e le procedure di competenza della Pubblica Amministrazione delegabili, in via sussidiaria, alle professioni ordinistiche. Si tratterebbe di un processo regolatorio (da attuarsi attraverso appositi decreti)

relativamente semplice che potrebbe avviare un reale cambio di passo della produzione di atti di competenza delle Pubbliche Amministrazioni.

Per l'attuazione di un Piano per la sussidiarietà e per la semplificazione dell'azione amministrativa, si propone la costituzione di elenchi di professionisti per funzioni delegate in relazione alla preparazione, alla adeguatezza delle singole professioni e dei singoli professionisti, con la massima trasparenza e con la evidenza degli eventuali conflitti di interesse.

Senza aggravii di costo per lo Stato, la sussidiarietà consentirà di erogare servizi rapidi e di qualità in una prospettiva di recupero di efficienza della struttura pubblica indispensabile per dare attuazione ad un processo di semplificazione amministrativa indispensabile.

Sussidiarietà e competenza possono essere le chiavi di volta di un disegno riformatore, volto alla semplificazione e sostenuto dalle professioni su molteplici versanti.

La RPT ha, in particolare, già effettuato un censimento di atti di competenza della Pubblica Amministrazione delegabili ai professionisti dell'area tecnica o, in alcuni casi, agli Ordini stessi che provvederanno, attraverso gli iscritti, ad espletare la procedura affidata, divenendo un centro di competenza al fianco della PA secondo il principio di sussidiarietà. Si tratta di uno spettro di attività particolarmente ampio. Gli Ordini Professionali, Enti Pubblici non economici, a valle delle riforme degli ultimi 10 anni, possono realmente divenire braccio operativo della PA.

L'RPT ha individuato, a titolo esemplificativo, alcune tipologie di atti delegabili o espletabili attraverso un'azione comune da ipotizzare insieme agli uffici della PA competenti:

1. Atti di asseverazione e/o certificazione della rispondenza alle norme di legge di specifiche attività;
2. Atti di verifica, collaudo e controllo di attività svolte da terzi;
3. Attività di analisi ed istruttoria propedeutiche al rilascio di pareri da parte della PA;
4. Atti di supporto alla Pubblica Amministrazione;
5. Atti di monitoraggio sull'applicazione delle norme.

A puro titolo d'esempio non esaustivo: Permesso in sanatoria, Autorizzazione per l'inizio dei lavori, Certificato di agibilità, Certificato di destinazione Urbanistica, Tenuta ed aggiornamento Fascicolo aziendale, certificazione delle superfici e certificazioni agroambientali per la definizione dei titoli di pagamento delle domande Pac e Agroambientali, Valutazione della conformità delle macchine, Autorizzazione Integrata Ambientale, Autorizzazione agli Scarichi, Autorizzazione alle emissioni in atmosfera, Autorizzazione unica per i nuovi impianti di smaltimento e di recupero dei rifiuti, Certificazione di avvenuta bonifica, Autorizzazione Unica Ambientale, Autorizzazione generale per le reti e i servizi di comunicazione elettronica, Certificato di prevenzione incendi, Segnalazione certificata di inizio attività – Scia.

La RPT ritiene di poter mettere a disposizione del Tavolo permanente conoscenze approfondite affinché la sussidiarietà possa prendere corpo ed essere parte integrante di quel processo di efficientamento dell'azione amministrativa che il Tavolo stesso è chiamato ad analizzare e valutare.

f) Processo di semplificazione attraverso un uso più diffuso delle norme tecniche volontarie

Nell'ambito di un piano per la semplificazione, l'RPT ritiene che sia opportuno avviare, anche nell'ambito del Tavolo permanente, una riflessione sulla possibilità di sostituire una parte delle norme prescrittive attualmente vigenti con le norme tecniche di carattere volontario, in grado di definire standard tecnici e aspetti procedurali in modo più sintetico ed efficace di quanto possa fare una norma dello Stato, per alcuni ambiti e settori specifici.

Si tratta ovviamente di un'istanza "forte", che non intende sostituire le funzioni del legislatore, ma che intende semplicemente trasferire norme consolidate al sistema delle norme volontarie e demandare a queste ultime la definizione di procedure, standard tecnici e buone prassi esecutive.

Il settore della cd. «normazione tecnica», che si rivolge a un panorama di soggetti estremamente ampio, nel quale figura, oltre a destinatari tradizionali come le industrie e le pubbliche amministrazioni, anche una quota crescente di utenti e consumatori, centri di ricerca e università, PMI e ordini professionali, conosce ormai un rapido e consistente sviluppo, che coincide con l'esigenza di rendere accessibili e condivisibili al massimo grado le specifiche tecniche oggetto di tale forma di regolamentazione a livello sovranazionale (europeo) e internazionale.

Lo Stato dovrebbe occuparsi solo delle norme prestazionali generali, individuando gli standard di sicurezza o di garanzia che ritiene indispensabili nei vari campi, lasciando ai soggetti esperti, per le varie competenze, professionisti e imprese, di poter esprimere le proprie capacità e competenze per definirne l'attuazione, esercitando al meglio le proprie funzioni.

6. Considerazioni conclusive in merito ai primi quesiti posti per la convocazione del 14 gennaio 2021

Questa Nota elaborata dalla RPT, come indicato in precedenza, intende proporre al Tavolo permanente una serie di approfondimenti in materia di semplificazione delle norme al fine di rendere più efficace l'azione delle Pubbliche Amministrazioni.

Sono stati toccati temi solo apparentemente eterogenei. Ciascuno di essi riguarda un corpus specifico di norme che, opportunamente semplificate, potrebbero dare un contributo alla rapida ed efficace realizzazione degli investimenti previsti dal PNRR ed alle politiche di investimento che verranno attuate oltre la vigenza del Piano. Sono stati inoltre indicati strumenti, come il fascicolo del fabbricato, le norme tecniche volontarie e la sussidiarietà che possono contribuire a dare sostanza al processo di semplificazione.

La RPT intende inoltre rispondere ad alcuni dei quesiti avanzati nel corso della riunione del 15 dicembre 2021 e che potranno essere argomento di confronto del Tavolo permanente.

Per ciò che concerne il Tema 1:

Quesito 1, 2, 3 – L'RPT concorda con i contenuti e l'impostazione del lavoro. Nell'ambito del quesito 1 la VIR dovrebbe tenere conto della necessaria semplificazione anche delle norme in materia urbanistica. Nell'ambito del quesito 2, l'RPT propone che dopo la formazione di gruppi tematici, ciascun componente del gruppo possa in via preliminare mettere a disposizione proposte di semplificazione ed approfondimenti su temi specifici già disponibili in modo da rendere più agevole e rapido il lavoro di analisi.

Per ciò che concerne il Tema 2:

Quesito 4 – oltre alle procedure da semplificare nel settore ambientale, agroalimentare e degli appalti, l'RPT propone di sottoporre ad analisi anche le norme in ambito urbanistico che hanno un impatto determinante sugli interventi di rigenerazione urbana attualmente promossi;

Quesito 5 – l'RPT ritiene che il monitoraggio degli interventi di semplificazione debba tenere conto delle informazioni e del quadro delle criticità e opportunità già da tempo elaborati da molti ordini e collegi delle professioni tecniche, dati confluiti nella RPT. Per il monitoraggio delle norme e procedure in materia di appalti, nel settore ambientale e in quello agroalimentare la presenza di rappresentanze dei diversi sistemi ordinistici è fortemente raccomandata.