

Roma, 13 gennaio 2022

Al Tavolo Permanente Per il  
Partenariato Economico e Sociale

c.a. Coordinatore Prof. Tiziano Treu

**OGGETTO: Osservazioni relative all'approfondimento sui temi oggetto dell'informativa del Ministro Renato Brunetta, con particolare riferimento agli interventi per la semplificazione e la standardizzazione delle procedure amministrative.**

Gent.mo Prof. Treu,

si fa riferimento alla nota di codesto Tavolo di Partenariato in data 7 gennaio u.s e, con la presente, procediamo all'invio dei contributi dell'Osservatorio Civico PNRR relativi alla materia in oggetto.

In via preliminare, appare opportuno rappresentare che, atteso il ristretto anticipo con il quale i contributi sono state richieste, nonché le comprensibili difficoltà organizzative nel coinvolgere le più di 40 Associazioni parte di questo Osservatorio, in talune parti il presente contributo non è da considerarsi come pienamente consolidato.

Ci riserviamo quindi la possibilità, su talune questioni di primaria importanza, di inviare possibili aggiornamenti e/o integrazioni nel corso dei prossimi giorni, con repentina solerzia e in tempi ragionevolmente consoni.

Tutto ciò premesso, nel rivolgerle ulteriore ringraziamento per il costante impegno partecipativo a cui è volto il Tavolo da Lei coordinato, rappresentiamo quanto segue.

#### **Osservazioni generali in premessa.**

Sulle diverse iniziative avviate e finalizzate al percorso di Riforma della PA, una delle riforme orizzontali e di contesto previste dal PNRR, con particolare riguardo proprio all'attuazione e all'efficace utilizzo delle risorse del PNRR **[slide 1-3]**, a fronte della articolata *governance* nazionale definita dal DL 77, si segnala la necessità di monitorare e rendere disponibile al Tavolo permanente una "**mappa conoscitiva**":

- a) delle *governance* regionali, cioè delle modalità organizzative con cui le singole Amministrazioni regionali – che hanno un ruolo strategico per la *buona* realizzazione del PNRR - si sono attrezzate per affrontare le sfide in esso contenute; mappa delle *governance* in termini sia di organizzazione delle responsabilità e dei processi, sia degli specifici strumenti e "spazi di trasparenza", cioè delle modalità con cui vengono resi pubblici alle comunità locali gli specifici obiettivi/progettualità/interventi contenuti nelle programmazioni attuative regionali;
- b) delle risorse umane immesse nella PA, a livello centrale e locale, attraverso gli interventi avviati sia a breve che di medio termine **[slide 2-3]**. Se infatti un obiettivo fondamentale del PNRR è ridurre il divario di cittadinanza e "*accompagnare una nuova stagione di convergenza tra Sud e Centro-Nord, per affrontare un nodo storico dello sviluppo del Paese*" (cfr. pag.40 del PNRR) è necessario conoscere sia quantitativamente che qualitativamente come si stanno cogliendo le opportunità messe in cantiere dalla

Riforma per migliorare la capacità amministrativa ai diversi livelli, proprio per intervenire già in questa fase su eventuali squilibri ed inefficienze e poter contribuire al migliorare le prospettive di coesione economica, sociale e territoriale.

## QUESITI Allegato nota del 7.1.2022 di convocazione del Tavolo permanente in data 14.01.2022

### TEMA 1 - VERIFICA D'IMPATTO DELLA REGOLAZIONE SUL DECRETO-LEGGE N. 77 DEL 2021 [SLIDE 14-15]

#### 1. Oggetto della valutazione

*Ci sono ulteriori interventi o ambiti del decreto-legge n.77 del 2021 che rivestono carattere prioritario per rilevanza e/o criticità?*

- Nel processo di valutazione degli ambiti già indicati, si segnala l'importanza di assicurare il necessario approfondimento sulla applicazione ed operatività degli **obblighi e strumenti di consultazione dei cittadini** nel processo di VIA nazionale e regionale e di VAS (cfr. in particolare gli artt.21, 24, 27, 28 del D.L.77/2021).

Come ulteriori temi di approfondimento e valutazione si segnalano:

- le diverse misure per la promozione dell'**economia circolare** nelle diverse filiere: biogas (art. 31 bis e 31 ter), gestione rifiuti (art.35), filiera foresta –legno (art.35 bis), ecc. L'economia circolare rappresenta infatti lo strumento con cui puntare ad una maggiore sostenibilità delle filiere produttive e all'adozione di comportamenti ambientali più responsabili da parte dei cittadini, verso un migliore equilibrio natura-uomo;
  - le misure di semplificazione per il contrasto al **dissesto idrogeologico** (art.36 ter), in considerazione proprio delle vulnerabilità e fragilità che caratterizzano il territorio italiano e gli impatti drammatici sulle popolazioni locali, nonostante le diverse norme di settore e gli investimenti già profusi negli anni passati;
  - le misure dedicate all'attuazione della **transizione digitale** (cfr. Titolo II) con particolare riguardo ai profili sia di accessibilità, che di sicurezza (cfr. art.41);
  - le misure finalizzate a garantire le **pari opportunità**, nelle diverse declinazioni (generazionali, di genere, disabilità, ...) nei contratti pubblici stipulati in attuazione del PNRR e del Piano nazionale di Coesione (cfr. art.47).
- 
- Il processo di valutazione dell'impatto della regolamentazione (VIR) che abbia ad oggetto la materia "ambiente" e tutte le sue declinazioni (VIA, autorizzazioni paesaggistiche, bonifiche, ecc) non può prescindere da un'attenta analisi che ricomprenda il **principio del DNSH (Do Not Significant Harm)**. Il principio, che, parafrasando, sta a intendere che un'attività **non deve causare danni significativi** a nessun obiettivo ambientale fra quelli elencati nel regolamento (UE) 2020/852 (il cosiddetto regolamento "Tassonomia") è stato adottato quale criterio condizionante per l'ammissibilità al sostegno finanziario europeo delle misure previste dai Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il richiamo al criterio DNSH quale discriminante per l'ammissibilità delle misure nazionali ai finanziamenti del dispositivo per la ripresa e la resilienza potrebbe rappresentare, da questo punto di vista, il segnale di una tendenza alla progressiva estensione del campo di applicazione di criteri e obiettivi della "tassonomia" UE alla valutazione della ecosostenibilità di azioni, misure, strategie e politiche in ambito europeo. I settori potenziali di applicazione dei criteri proposti dal regolamento sono numerosi: si pensi solamente alle valutazioni ambientali di piani e programmi, e a come l'adozione dei criteri

"contributo sostanziale" e "nessun danno significativo" potrebbe ridare efficacia e incisività a una procedura sempre più spesso impaludata in verifiche di coerenza tanto articolate quanto poco rilevanti in termini operativi.

Appare inoltre importante rappresentare in questa sede, seppur in maniera non pienamente esaustiva, che a seguito di analisi effettuate si è riscontrata nei documenti di livello europeo una buona sovrapposizione tra le componenti ambientali di VIA e DNSH da considerare, nonostante l'approccio complessivo è diverso nei due casi: mentre la Direttiva VIA ragiona per "fattori" ambientali rispetto a singoli progetti, per il principio DNSH il campo di attenzione è rivolto a politiche generali. Inoltre, si evidenzia altresì che il DNSH si applica ad attività e non solo ad opere; in tal senso è molto più elastico e può avere in tal senso una serie di punti di contatto con la VAS (Valutazione Ambientale Strategica applicata a piani e progetti).

Per quanto concerne il PNRR, i singoli Piani nazionali devono dunque produrre azioni coerenti con la strategia dello European Green Deal che non producano danni significativi a componenti ambientali sensibili definite nella Comunicazione della Commissione Europea COM(2019) 640 final dell'11.12.2019. Spetta poi alle istituzioni deputate alle verifiche (Commissione Europea), ed all'attuazione (Governo italiano) definire in modo preciso e sostenibile un modello da adottare di analisi e valutazione progettuale (delle misure in esso contenute), che dia sufficienti garanzie di rispetto del principio DNSH.

Tuttavia, una previsione sufficientemente sicura dei potenziali danni prodotti dalle azioni del Piano **richiederebbe la disponibilità di progetti avanzati e di carte adeguate delle sensibilità ambientali in giuoco** (da tale assunto si prende altresì spunto per ribadire la necessità di garantire una piena **trasparenza del PNRR**, tema al centro dell'azione dell'Osservatorio Civico PNRR).

Nonostante quanto appena asserito al periodo precedente, già nella fase attuale sarebbe possibile comunque identificare un insieme di azioni intrinsecamente suscettibili di produrre pressioni sull'ambiente, oltre che indicatori prioritari (pochi e fattibili) applicabili alle azioni del Piano, rimanendo comunque centrale la necessità che venga quanto prima esplicitato un modello ufficiale integrato di analisi e valutazione complessivo.

In conclusione, risulta essenziale porre l'accento su due elementi a nostro avviso importanti, nonché necessari di successivi e più accurati approfondimenti:

- Primo, interrogarsi su **chi farà le valutazioni DNSH**. Sarà una valutazione interamente Top-Down (solo da parte di chi governa, attraverso specifiche istruttorie svolte in ambito amministrativo e tecnico), o ci sarà anche un ruolo per una componente Bottom-Up con la partecipazione degli stakeholder (attori sociali portatori di valore) e – almeno in termini di corretta informazione - del pubblico complessivo potenzialmente interessato? la teoria consiglia un sistema *misto*, dove le valutazioni dei progetti dovrebbero in linea di principio essere effettuate da team multidisciplinari, competenti per le differenti sensibilità presenti.
- Secondo, quello che può essere definito il rischio "*grovigliance*", che va assolutamente evitato. Difatti, le valutazioni DNSH si aggiungeranno a quelle già esistenti, istituzionali e volontarie, molto numerose, portate avanti ai vari livelli amministrativi (nazionale, regionale, sub-regionale), incardinate con gli altri atti numerosissimi che compongono i processi decisionali relativi ad azioni potenzialmente in grado di produrre danni critici ai fini di uno sviluppo sostenibile.

Il rischio (ancor più in Italia anche a causa dell'eccessivo numero di norme e competenze tra loro scoordinate a cui dover rispondere) è che invece di concorrere ad una "governance" efficiente ed efficace, le nuove valutazioni DNSH si aggiungano ad un inefficiente ed inefficace groviglio di atti e strumenti alimentando la "grovigliance".

Il primo passo per evitarlo è la consapevolezza del rischio degli attori coinvolti, ma evidentemente ciò non è sufficiente, ed in ogni caso possiamo darla per scontata. È già scattato il tentativo di ridurre il problema con “**semplificazioni**” di alcune procedure tecnico-amministrative (come quelle per la VIA) centrate sostanzialmente sulla riduzione dei tempi per la valutazione, spesso di efficacia solo apparente e capaci invece di aumentare i rischi di conflitti e contenziosi. È però illusorio immaginare che basti accorciare i tempi di qualche passaggio procedurale per evitare il rischio di cui stiamo parlando. In tal senso è **difficile considerare il recente Decreto “Semplificazioni” (luglio 2021) come la soluzione del problema.**

Per contro, per ridurre i rischi di appesantimenti di modi e tempi nei processi decisionali relativi al PNRR da parte delle valutazioni DNSH, è facile pensare che la tentazione in sede di governo sia quella di sterilizzare tale attività, riconducendola ad azioni formali, rese automatiche in sede burocratica, senza la partecipazione del pubblico e senza entrare nel merito di cosa deve produrre lo strumento (come peraltro emerso in modo evidente nella due giorni degli Stati generali Via e Vas dei primi di dicembre). Il risultato sarà il non raggiungimento dell’obiettivo: evitare che gli interventi finanziati producano danni significativi sul sistema, inficiando qualcuno dei 6 obiettivi fondamentali (mitigazione, adattamento ecc.).

## **2. Coinvolgimento del Tavolo permanente**

*Ci sono ulteriori proposte circa le modalità di lavoro che possono garantire un’efficace partecipazione del Tavolo allo svolgimento del VIR?*

Si potrebbero prevedere degli incontri periodici del Tavolo dedicati al monitoraggio della Vir che potrebbero, ad esempio avere una cadenza trimestrale. In queste riunioni *i componenti del Tavolo e le rispettive organizzazioni condividerebbero informazioni e dati a loro disposizione circa la effettività delle semplificazioni introdotte dal decreto-legge n. 77 del 2021.*

## **3. Primi elementi di valutazione**

*Quali informazioni hanno già a disposizione i componenti del Tavolo e le rispettive organizzazioni circa la effettività delle semplificazioni introdotte dal decreto-legge n. 77 del 2021, con particolare riferimento agli interventi e agli ambiti indicati al punto 1?*

# **TEMA 2 - SEICENTO PROCEDURE DA SEMPLIFICARE, REINGEGNERIZZARE E DIGITALIZZARE [SLIDE 16-20]**

## **4. Individuazione delle procedure**

*Ci sono ulteriori ambiti che rivestono carattere prioritario nell’individuazione delle procedure da semplificare?*

Le seicento procedure da semplificare indicate e specialmente quanto previsto per dare realtà e concretezza all’obiettivo europeo “Once only” [slide 7-8] appaiono obiettivi veramente molto rilevanti e sfidanti, suggeriamo di sviluppare un approfondimento sulle ragioni/ostacoli che hanno di fatto reso inefficaci e inapplicati gli istituti di semplificazione *da tempo introdotti nel nostro ordinamento.* Nella fase attuale, infatti,

se non vogliamo perdere le opportunità di ammodernamento del sistema paese e soprattutto di rafforzamento delle garanzie dei diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale, è necessario intervenire sulle cause concrete delle mancate applicazioni e dei ritardi, ciò anche in un'ottica di coesione delle prospettive di miglioramento e sviluppo del nostro Paese. Diventa prioritario in questa fase prendere in considerazione il punto di vista dei destinatari delle procedure di semplificazione (cittadini, imprese, operatori di settore, ecc..) prevedendo consultazioni anche su specifici oggetti delle semplificazioni.

#### **5. Monitoraggio dello stato di avanzamento**

*Con quali modalità può essere garantito un efficace coinvolgimento del Tavolo permanente nel monitoraggio degli interventi di semplificazione (partecipazione a indagini, consultazioni, focus group, ecc.)?*

Potrebbero essere utili degli incontri specifici del Tavolo permanente dedicati al monitoraggio degli interventi di semplificazioni prevedendo focus group specifici, considerato l'ampiezza dei temi toccati dalla riforma.