



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE SPORTELLO UNICO ATTIVITÀ PRODUTTIVE (SUAP) E SPORTELLO UNICO EDILIZIA (SUE)

Deliberazione 26 febbraio 2024, n. 55/2024/G



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE
SPORTELLLO UNICO ATTIVITÀ PRODUTTIVE (SUAP) E
SPORTELLLO UNICO EDILIZIA (SUE)**

**Relatore
Gerardo de Marco**

Hanno collaborato

per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: Graziella Santacroce, Alessandra Lembo

Sommario

Sintesi del rapporto	15
CAPITOLO I - Oggetto, svolgimento e finalità dell'indagine.....	17
I.1 Programmazione dell'indagine.....	17
I.2 Oggetto e finalità dell'indagine.....	17
I.3 Svolgimento dell'istruttoria.....	18
I.4 Seguito dell'indagine	18
CAPITOLO II - L'intervento	19
II.1 Panoramica generale	19
II.1.1 Descrizione.....	19
II.1.2 Titolarità	19
II.1.3 Importo e tipologia	19
II.1.4 Durata, obiettivi e traguardi.....	19
II.1.5 Vincoli e condizionalità.....	21
II.2 Metodologia di pianificazione	21
II.2.1 Stima dei fabbisogni finanziari	21
II.2.2 Fissazione delle scadenze	22
II.2.3 Costruzione degli indicatori.....	24
II.3 Contesto dell'intervento.....	24
II.3.1 Attività pregresse	24
II.3.2 Eventuali riforme associate	25
II.3.3 Collegamenti con altre misure del PNRR	25
II.3.4 Correlazioni con misure del Piano Nazionale Complementare	26
CAPITOLO III - Il quadro normativo.....	27
III.1 Principali norme di riferimento.....	27
III.1.1 DPR 6 giugno 2001, n. 380 (SUE).....	27
III.1.2 DPR 7 settembre 2010, n. 160 (SUAP).....	27
III.1.3 Decreti attuativi	27
III.1.4 Regolamento (UE) 2018/1724 (Sportello Digitale Unico).....	28
III.2 Altre disposizioni di interesse	28
CAPITOLO IV - Il quadro organizzativo.....	29
IV.1 Organizzazione della struttura.....	29
IV.2 Reclutamento delle professionalità.....	29

IV.3 Strategia di attuazione	30
IV.4 Altre disposizioni organizzative	31
IV.5 Criticità o difficoltà organizzative	31
CAPITOLO V - Stato di attuazione	33
V.1 Fasi realizzate	33
V.1.1 Consultazione pubblica	33
V.1.2 Analisi “as is”	33
V.1.3 Emanazione delle specifiche tecniche	36
V.2 Fasi in corso	37
V.2.1 Piano degli interventi, modello di finanziamento e pubblicazione dei bandi	37
V.3 Attività da avviare	39
V.3.1 Messa a disposizione del catalogo SSU e monitoraggio del processo di adeguamento	39
V.3.2 Interventi normativi di adeguamento SUE	39
V.4 Accordi	40
V.5 Gestione, valutazione, monitoraggio e rendicontazione, audit.	41
V.6 Altri adempimenti	41
V.6.1 Alimentazione del sistema REGIS	41
V.6.2 Aggiornamento del sito Internet	42
V.7 Coerenza dei dati	42
V.8 Verifica di attualità della pianificazione	42
V.9 Criticità o difficoltà operative	42
CAPITOLO VI - Il quadro finanziario	43
VI.1 Dotazione finanziaria	43
VI.2 Contabilità speciale	44
VI.3 Altre risorse	44
VI.4 Criticità o difficoltà finanziarie	45
CAPITOLO VII - Conclusioni	47
VII.1 Considerazioni conclusive	47
VII.2 Criticità o punti di attenzione	47
VII.2.1 Razionalizzazione di milestones e monitoring steps	48
VII.2.2 Verifica di attualità del budget e della pianificazione	48
VII.2.3 Vincoli normativi	49
VII.2.4 Benchmark europei (decennio digitale)	49

VII.3 Contraddittorio	49
VII.4 Raccomandazioni o segnalazioni finali	50
Appendice 1 - Definizioni e acronimi.....	51

DELIBERAZIONE



Deliberazione n. 55/2024/G

CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Il Collegio

Camera di consiglio del 31 gennaio 2024

Presieduta dal Presidente Mauro Orefice

Composta dai magistrati:

Presidente della Sezione: Mauro OREFICE

Presidente aggiunto della Sezione: Paolo Luigi REBECCHI

Consiglieri: Domenico PECCERILLO, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Carlo PICUNO, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Gerardo de MARCO, Paolo ROMANO, Fabia D'ANDREA, Giampiero PIZZICONI, Daniela ALBERGHINI, Giuseppe VICANOLO

Primi Referendari: Paola LO GIUDICE, Salvatore GRASSO, Simonetta INGROSSO

Referendari: Andrea GIORDANO

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

visto l'art. 7, c. 7, d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, in base al quale *"la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR"*;

vista la deliberazione della Sezione 15 febbraio 2023, n. 7/2023/G, con la quale è stato approvato il documento concernente il *"Quadro programmatico dei controlli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato per l'anno 2023 e nel contesto triennale 2023-2025"*;

visto il rapporto, presentato dal Consigliere Gerardo de Marco, che illustra gli esiti dell'intervento PNRR al 31 dicembre 2023 avente ad oggetto *"Digitalizzazione delle procedure (SUAP & SUE)"*;

visto il decreto n. 2/2020 e successive integrazioni e modificazioni del Presidente della Sezione con cui i Magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

visto il decreto n. 1/2024 con cui i Magistrati sono assegnati a tutti i collegi;

vista l'ordinanza n. 3/2024 prot. n. 375 del 24 gennaio 2024 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il II Collegio per la camera di consiglio del 31 gennaio, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

udito il relatore, Consigliere Gerardo de Marco;

DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di camera di consiglio, il rapporto avente a oggetto *“Digitalizzazione delle procedure (SUAP & SUE)”*.

La presente deliberazione e l’unito rapporto saranno inviati, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati, al Ministro dell’economia e delle finanze, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri:

Dipartimento della Funzione Pubblica Servizio per il rafforzamento della capacità amministrativa in materia di semplificazione e standardizzazione - Ufficio per la semplificazione e la digitalizzazione;

Unità di missione per il coordinamento attuativo del PNRR.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro quattro mesi dalla data di ricevimento del presente rapporto, le misure consequenziali adottate ai sensi dell’art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall’art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione del presente rapporto, l’eventuale provvedimento motivato previsto dall’art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell’art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”).

Il presente rapporto è inviato, altresì, alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Il Relatore
Gerardo de Marco
f.to digitalmente

Il Presidente
Mauro Orefice
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 26 febbraio 2024

Il Dirigente
Dott.ssa Anna Maria Guidi
f.to digitalmente

RAPPORTO

Sintesi del rapporto

La digitalizzazione dei SUAP (Sportelli unici per le attività produttive) e dei SUE (Sportelli unici per l'edilizia), costituiti presso i comuni, prevede un *mix* di azioni centrali e locali mirate alla creazione di un ecosistema digitale completamente interoperabile, la cui logica funzionale, in termini di processi, risulti semplificata e standardizzata secondo regole comuni condivise tra tutte le amministrazioni coinvolte sul territorio nazionale.

Per raggiungere questo ambizioso traguardo entro la prima metà del 2026 il sub-investimento M1 | C1 | 2.2.3, qui in esame, mette a disposizione 324,4 milioni di euro a titolo di sovvenzione. Al secondo semestre 2023, risultavano contrattualizzate risorse per 84 milioni circa, mediante accordi con Agid, Unioncamere, Invitalia e RTI DFP Al maviva. Tuttavia, le spese originariamente previste per il biennio 2021 e 2022 sono state integralmente traslate in avanti. Alla fine del 2023 gli impegni assunti erano ancora circa la metà dell'importo stanziato per l'annualità in discorso. La gran parte della spesa, dall'ultima rimodulazione, andrà a concentrarsi sull'anno 2025. Peraltro, indipendentemente dal differimento, in avanti nel tempo, dei pagamenti previsti, va constatato che le attività operative stanno procedendo sostanzialmente secondo la pianificazione originariamente ipotizzata.

L'intervento si interseca con gli altri sub-investimenti previsti nell'ambito della stessa misura M1 | C1 | 2.2 (Task Force digitalizzazione, monitoraggio e performance) e, in primo luogo, con i seguenti: M1 | C1 | 2.2.1 (assistenza tecnica a livello centrale e locale); M1 | C1 | 2.2.2 (semplificazione e standardizzazione delle procedure). Si collega, inoltre, inscindibilmente alle riforme M1 | C1 | R1.9 (riforma della pubblica amministrazione) e M1 | C1 | R2.2 (buona amministrazione e semplificazione). Considerando che negli "*Operational arrangements*" tra la Commissione Europea e l'Italia le *milestone* M1C1-60, 61 e 63 sono tutte riferite, indistintamente, alla riforma 1.9, ma che sono invece convenzionalmente attribuite, in Regis, a specifici sub-investimenti, il quadro che ne deriva è piuttosto complesso e potrebbe rendersi opportuno un chiarimento interpretativo; risulta invece già sancito, stando alla modifica dei monitoring steps risultante in Regis (a seguito della Decisione del Consiglio UE l'8 dicembre 2023), che la "semplificazione" e la "digitalizzazione" delle procedure "critiche" sono obiettivi tra loro alternativi ("e/o") e non devono quindi necessariamente ricorrere cumulativamente su tutte le procedure.

L'attuazione della misura segue una *roadmap* tuttora composta da 6 fasi, delle quali le prime 2 (in origine erano 4) attualmente dedicate all'analisi approfondita del divario tra la situazione in essere e quella cui pervenire; le ultime 4 alla emanazione delle specifiche tecniche, alla definizione delle azioni specifiche da finanziare e all'esecuzione concreta degli adeguamenti da operare sulle piattaforme nazionali, regionali o autonome oggi in uso, con il dovuto monitoraggio. Allo stato attuale, l'analisi è stata completata, come da programma, ed ha consentito di formare una

valida rappresentazione della situazione in essere e di individuare i *cluster* utili all'efficientamento delle fasi esecutive successive, ormai intraprese dopo la pubblicazione a dicembre 2023 dell'atteso decreto concernente le specifiche tecniche e con l'elaborazione di una apposita metodologia di determinazione delle somme forfetarie ("lump sum") da riconoscere per l'adeguamento delle esistenti piattaforme regionali.

Risulta istituito già alla fine del 2022 il sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co) presso l'amministrazione titolare. Gli audit di sistema condotti presso il Dipartimento della funzione pubblica rispettivamente dalla Ragioneria Generale dello Stato e dalla Commissione Europea non hanno fin qui evidenziato criticità. La struttura ha periodicamente fornito i dati di propria competenza sullo stato di attuazione delle misure, ai fini della predisposizione delle previste relazioni al Parlamento.

L'attuazione del progetto, indubbiamente sfidante per le sue caratteristiche complessive (tempistiche, livelli di governo coinvolti, cardinalità degli enti interessati, frammentarietà delle procedure, aspetti normativi), allo stato attuale non desta particolari preoccupazioni.

Possono segnalarsi, a titolo di collaborazione; i) l'opportunità di sistematizzare ulteriormente le *milestone* e i *monitoring step*, a fugare rischi di futuri ipotetici equivoci interpretativi; ii) la necessità di proseguire nella costante verifica di attualità della pianificazione finanziaria ed operativa, in concomitanza dell'evolversi del contesto operativo; iii) la necessità di consolidare il quadro normativo di riferimento, sancendo espressamente anche per i SUE l'obbligatorietà delle procedure digitalizzate; iv) l'opportunità di considerare fin d'ora, se possibile, nella definizione degli interventi di miglioramento delle piattaforme per la gestione digitalizzata delle procedure, gli indicatori rilevanti ai fini del "programma strategico per il decennio digitale 2030", istituito con la Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022.

CAPITOLO I - Oggetto, svolgimento e finalità dell'indagine

I.1 Programmazione dell'indagine

Sul piano normativo, la presente indagine trova fondamento nell'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021 n. 108), secondo cui la Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR.

A norma del citato articolo 3, comma 4, il controllo successivo sulla gestione si svolge, anche in corso di esercizio, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione; esso accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa stessa.

Ciò posto, l'esame dello specifico sub investimento M1 | C1 | 2.2.3 "digitalizzazione delle procedure (SUAP & SUE)" - concernente per l'appunto lo "Sportello unico per le attività produttive" e lo "Sportello unico per l'edilizia" - è stato incluso nel "Quadro programmatico dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l'anno 2023 e nel contesto triennale 2023-2025" (approvato con deliberazione 15 febbraio 2023, n. 7/2023/G); in particolare, è previsto al punto V/23/PNRR della deliberazione stessa.

In attuazione dei criteri ivi indicati, per l'esecuzione del controllo in discorso è stata adottata la modalità semplificata del "rapporto", cui consegue maggiore sinteticità e tempestività.

I.2 Oggetto e finalità dell'indagine

Finalità precipua della presente indagine, tanto più nella attuale fase di avanzamento del PNRR, è quella di riferire sullo stato d'attuazione dell'investimento.

Il presente primo rapporto, di natura sintetica e reso all'esito di una procedura di contraddittorio semplificato, si concentra perciò essenzialmente sull'utilizzo dei fondi messi a disposizione con il PNRR per la realizzazione dell'iniziativa; non include, invece, almeno in questa fase, una completa valutazione di efficienza, economicità ed efficacia della gestione dell'intero progetto.

Le esigenze di speditezza dell'analisi e sinteticità del rapporto, indicate nella citata delibera di programmazione n. 7/2023/G, non sono compatibili con una approfondita ed esaustiva disamina di tutti gli aspetti della progettualità in questione, trascendendo il ristretto orizzonte temporale e finanziario qui preso in considerazione.

I.3 Svolgimento dell'istruttoria

L'istruttoria si è sviluppata in coerenza con i richiamati criteri della sinteticità e della tempestività, tenendo altresì a mente l'esigenza di non interferire significativamente sull'operatività dell'amministrazione, nonché di non aggravare, per quanto possibile, i numerosi adempimenti procedurali già posti a carico della stessa, evitando le ridondanze.

In quest'ottica, la ricognizione preliminare dei documenti e delle informazioni di interesse è stata condotta in autonomia, a partire da quanto pubblicato su Internet e presente sui sistemi informativi, salva la verifica nel corso del contraddittorio.

L'interlocuzione con il Dipartimento della Funzione Pubblica si è ispirata a parametri di oralità, informalità e correttezza e le acquisizioni documentali sono avvenute esclusivamente in via dematerializzata.

Il Dipartimento medesimo ha dimostrato la massima disponibilità ed ha costantemente collaborato allo svolgimento dell'attività di controllo, fornendo anche le indispensabili "chiavi di lettura" e i chiarimenti volti a meglio comprendere fenomeni e progetti caratterizzati da un elevato grado di complessità e tecnicità, oltre che da una significativa cardinalità dei soggetti interessati e da una forte interazione tra le varie misure, tutte in qualche modo correlate.

La prima versione del rapporto, aggiornata al primo semestre 2023, è stata approvata con deliberazione di questa Sezione n. 57 del 20 luglio 2023. Ai fini dell'aggiornamento al secondo semestre 2023, sono poi proseguite senza soluzione di continuità, fino a tutto il mese di gennaio 2024, le interlocuzioni con il Dipartimento.

In vista dell'esame collegiale della Sezione, il contenuto del rapporto è stato anticipato, in bozza, all'amministrazione, dando luogo a un confronto informale di cui si è tenuto conto nella stesura finale.

I.4 Seguito dell'indagine

Il presente rapporto potrà essere successivamente aggiornato e integrato sulla base della programmazione annuale dei controlli di questa Sezione. Nell'occasione, saranno anche valutati gli ulteriori esiti dell'attività di controllo, alla luce delle nuove iniziative adottate dall'amministrazione.

CAPITOLO II - L'intervento

II.1 Panoramica generale

II.1.1 Descrizione

La misura M1 | C1 | 2.2.3 (CUP: J59J21013640007) rientra nell'obiettivo generale di digitalizzare la pubblica amministrazione per offrire servizi efficienti e universalmente accessibili ai cittadini. In questo ambito, la digitalizzazione degli sportelli SUAP e SUE è contemplata tra gli interventi necessari alla creazione di un ecosistema digitale completamente interoperabile, la cui logica funzionale, in termini di processi, risulti semplificata e standardizzata secondo regole comuni condivise tra tutte le amministrazioni coinvolte sul territorio nazionale.

Con queste finalità, secondo quanto specificato nella documentazione di progetto, l'intervento prevede un *mix* di azioni centrali e locali mirate a migliorare i sistemi informativi dei SUAP (Sportelli unici per le attività produttive) e dei SUE (Sportelli unici per l'edilizia).

A valle dell'investimento sono attesi grandi benefici, non solo in termini di significativa riduzione dei tempi di completamento dei procedimenti amministrativi e degli oneri di accesso ai servizi, per cittadini ed imprese, ma anche in termini di facilitazione dei processi gestionali, per i Comuni stessi.

Per raggiungere questo ambizioso traguardo è ritenuta necessaria una stretta sinergia e una fattiva collaborazione da parte di tutti i comuni italiani, in quanto titolari degli "Sportelli Unici" sui quali il progetto va ad intervenire.

II.1.2 Titolarità

Amministrazione titolare dell'intervento (prevalentemente "a regia") è la PCM – Ministro della funzione Pubblica – Dipartimento della Funzione Pubblica.

Nell'attuazione sono anche coinvolti, a vario titolo, AGID, Unioncamere, Regioni ed enti locali.

II.1.3 Importo e tipologia

L'importo complessivo del sub-investimento 2.2.3, qui in esame, ammonta a 324,4 milioni di euro, a titolo di sovvenzioni.

II.1.4 Durata, obiettivi e traguardi

La durata della misura è prevista fino al giugno 2026.

Di seguito sono indicate le scadenze rilevanti e i correlati risultati attesi:

- milestone M1C1-60 (31/12/2024) – entrata in vigore della normativa secondaria, nonché “attuazione completa (comprensiva di tutti gli atti delegati) della semplificazione e/o digitalizzazione di un set di 200 procedure critiche che interessano direttamente cittadini e imprese”; questo traguardo è direttamente associato (in Regis e in altri documenti) al sub-investimento 2.2.3, qui in analisi, nonché alle riforme M1|C1|R1.9 (riforma della pubblica amministrazione) e M1|C1|R2.2 (buona amministrazione e semplificazione);
- milestone M1C1-61 (30/06/2025) – “completare l'attuazione (compresi tutti gli atti delegati) della semplificazione e digitalizzazione di un'ulteriore serie di 50 procedure critiche che interessano direttamente cittadini”; questo traguardo, benché riferibile in astratto anche al sub-investimento 2.2.3, è invece espressamente collegato alle sole riforme M1|C1|R1.9 (riforma della pubblica amministrazione) e M1|C1|R2.2 (buona amministrazione e semplificazione); secondo quanto esposto nella relazione al Parlamento sull'attuazione del PNRR del 31 maggio 2023, le procedure sottese alla *milestone* in questione sono concentrate “prevalentemente nel settore dell'anagrafe e dello stato civile”; la *milestone* è associata (seppur in minor misura) anche al sub-investimento M1|C1|2.2.2 (semplificazione e standardizzazione delle procedure);
- milestone M1C1-63 (30/06/2026) – “completare la semplificazione e creare un repertorio di tutte le procedure e dei relativi regimi amministrativi con piena validità giuridica su tutto il territorio nazionale”, per un universo complessivo di 600 procedure; anche questo traguardo, benché riferibile tra gli altri al sub-investimento 2.2.3, è invece espressamente collegato ai sub-investimenti M1|C1|2.2.2 (semplificazione e standardizzazione delle procedure) e M1|C1|2.2.4 (monitoraggio e comunicazione delle azioni di semplificazione), oltre che alle citate riforme M1|C1|R1.9 (riforma della pubblica amministrazione) e M1|C1|R2.2 (buona amministrazione e semplificazione).

Nella citata Relazione del 31 maggio 2023 si legge che le predette 3 *milestone* “sono collegate alla riforma 2.2 ed all'investimento 2.2 e segnatamente ai sub-investimenti 2.2.1, 2.2.2 e 2.2.3”. Ancora, con riferimento al sub-investimento 2.2.3, nella stessa Relazione si specifica che *“l'adeguamento delle piattaforme SUAP, pertanto, dovrà concludersi entro il 31 dicembre 2024: la conformità alle nuove specifiche tecniche di interoperabilità, con riferimento al front ed al back-office, incluso il rapporto con gli enti terzi coinvolti nei procedimenti, costituisce il presupposto per poter considerare come completamente digitalizzate tutte le procedure gestite attraverso i SUAP. L'adeguamento delle piattaforme SUE dovrà concludersi entro il 30 giugno 2026”*.

Negli “Operational arrangements” tra la Commissione Europea e l'Italia le tre *milestone* sono riferite alla riforma 1.9. Nella iniziale “scheda progetto” erano invece tutte indicate come “collegate” al sub-investimento qui in esame.

Il quadro che ne deriva è piuttosto complesso da ricostruire, in quanto il raggiungimento delle singole *milestone* (a dispetto delle formali imputazioni) non si esaurisce nell'ambito di una sola riforma o sub-investimento, ma discende dal concorso sostanziale di più iniziative.

II.1.5 Vincoli e condizionalità

Nella scheda progetto e negli altri documenti non sono indicati particolari vincoli o condizionalità.

Sono invece menzionati i seguenti principi trasversali:

i) riduzione dei divari territoriali, da ottenere mediante l'identificazione e l'adozione di standard uniformi su tutto il territorio nazionale;

ii) *digital*, caratterizzazione peraltro coincidente con il principale obiettivo dell'intervento.

Non è stata calcolata, invece, alcuna "quota Sud", benché in astratto almeno una parte della spesa potesse essere ritenuta allocabile territorialmente. La ragione di ciò risiede nella peculiare natura del sub-investimento e nella preponderante e assorbente connotazione centralizzata e trasversale degli interventi di standardizzazione e digitalizzazione che si andranno ad effettuare sulle piattaforme di gestione degli sportelli unici, rimanendo marginali e trascurabili i residuali interventi sui sistemi locali.

II.2 Metodologia di pianificazione

II.2.1 Stima dei fabbisogni finanziari

Il budget stanziato in sede di interlocuzione con la Commissione europea per il sub investimento ammonta a 324,4 milioni di euro, calcolato sulla base delle voci riepilogate nella tabella seguente.

Tipologia	Valore	Ipotesi per determinazione costi
Standard e protocolli digitali	32,4 mln	80 esperti ICT per AgID, 72850€/anno per esperto>3 anni di esperienza, 58 mesi (dal 3-21 Q2 al Q2-26) + 15% spese generali (spese di viaggio, strumenti IT, costi di comunicazione, ecc..)
Supporto tecnico per la progettazione del sistema e la reingegnerizzazione delle procedure	20,3 mln	equivalente alla costituzione di una Task force di 50 esperti FTE. Costo lordo di 72850€/anno per esperto>3 anni di esperienza, per 58 mesi (dal 3°-21 al 2°-26°T) + 15% spese generali (spese di viaggio, strumenti informatici, spese di comunicazione, ecc.)
Acquisto di servizi ICT e sviluppo del sistema	126,7 mln così suddivisi:	si basa sul presupposto della salvaguardia e dell'aggiornamento degli investimenti già effettuati dalle amministrazioni: quasi la metà dei Comuni (3.700) ha adottato la piattaforma "Impresa-in-1-giorno", 1.500 una piattaforma regionale, gli altri hanno le loro soluzioni.
Upgrade interoperabilità "Impresa-in-1-giorno"	1,8 mln	
Potenziamento dei sistemi regionali	20 mln	
Sviluppo del sistema nazionale sussidiario	2,15 mln	
Costo medio di gestione per i comuni	102,7 mln	13k€ per 7900 comuni
Upgrade di sistema per gli enti terzi, coinvolti in specifici iter autorizzativi	50 mln	costo medio per amministrazione 100k€ per 500 amministrazioni
Deployment del sistema nei Comuni	80 mln	10k€ x 8.000
Formazione ICT per tutte le amministrazioni coinvolte	11,9 mln	1,4k€ x 8.500 amministrazioni

Personale di supporto interno a livello centrale	3,1 mln	10 esperti junior (FTE), 55000€/anno per esperto junior, 58 mesi (dal 3-21 al 2-26 Q) + 15% di spese generali (spese di viaggio, strumenti informatici, costi di comunicazione, ecc.)
	324,4 mln	

Fonte: Dipartimento della Funzione Pubblica

Ai fini della stima dei costi il Dipartimento ha fatto riferimento, per quanto attiene al personale, ai costi standard del personale PON Governance; per quanto attiene ai servizi ITC, ai costi standard CONSIP rilevati per Servizi di Interoperabilità nella “Gara SPC Cloud - Lotto 3 - Servizi di interoperabilità dati e cooperazione applicativa”.

Il suddetto budget era stato riportato nella originaria scheda progetto, suddividendolo in due macro-attività - in linea con le altre schede progetto di pertinenza del Dipartimento per la funzione pubblica - come specificato nella seguente tabella.

Macro-attività	Attività	Elenco voci di spesa	Importo attività
Riordino e digitalizzazione delle procedure Suap e Sue	Digitalizzazione delle procedure per le attività di impresa	Acquisto software ICT	128.325.000
	Digitalizzazione delle procedure edilizie	Acquisto software ICT	128.325.000
Governance di progetto	Progettazione e project management	Servizi professionali / Conferimento incarichi a esperti e professionisti	48.250.000
	Formazione ICT	Servizi professionali	11.900.000
	Monitoraggio	Servizi professionali	6.000.000
	Diffusione e comunicazione	Servizi professionali	1.600.000

A invarianza di importo complessivo, deve registrarsi che la ripartizione tra le due macro-attività e tra le singole tipologie di attività è stata già rimodulata, anche sotto il profilo temporale, in corso di progetto, tenendo conto dei mutamenti di scenario e degli elementi conoscitivi via via acquisiti.

II.2.2 Fissazione delle scadenze

Allo stato degli atti, non sono state acquisite evidenze del criterio di definizione delle *milestone*, sotto il profilo del numero di procedure da “digitalizzare” (ovvero “semplificare”) e dei correlati tempi di realizzazione.

Peraltro, ai fini del raggiungimento dei traguardi convenuti in sede europea, per la specifica misura all’esame sono stati previsti i seguenti *monitoring step*, dei quali - secondo quanto risultante in Regis - i primi sei risultano conclusi, mentre gli ulteriori *step*, ad eccezione di quello relativo all’adeguamento dei sistemi Suap già esistenti, che risulta non ancora avviato, sono in corso di svolgimento.

Si tratta di tempistiche sfidanti, soprattutto nella seconda fase, a partire, cioè, dal secondo semestre del 2023.

Descrizione	Categoria	Step Procedurale	Scadenza
Approvazione della scheda progetto "Digitalizzazione delle procedure (SUAP&SUE)".	Concessione/Convenzione alle persone	Assegnazione risorse/ Ammissione a finanziamento	13/12/2021
Sottoscrizione accordo con AgID	Concessione/Convenzione alle persone	Stipula Convenzione/atto d'obbligo/ disciplinare con soggetti destinatario/ percettore	13/06/2022
Attività per la definizione del piano dei fabbisogni al fine dell'attuazione delle procedure finalizzate a: autenticazione degli utenti delegati dei soggetti attuatori con il Sistema pubblico per la gestione delle identità digitali e modalità di accesso	Forniture beni e servizi	Acquisti di beni e servizi su MEPA/ Adesioni a convezione quadro	31/12/2022
Completamento dell'analisi AS-IS	Concessione/Convenzione alle persone	Esecuzione attività	31/03/2023
Sottoscrizione convenzione con Invitalia tramite affidamento in house per il supporto alle fasi di governance complessiva, analisi AS IS, implementazione con particolare riferimento ai comuni che non aderiscono ad una piattaforma nazionale o regionale	Concessione/Convenzione alle persone	Stipula Convenzione/atto d'obbligo/ disciplinare con soggetti destinatario/ percettore	31/03/2023
Definizione nuove regole tecniche SUAP	Riforme	Emanazione Decreto Ministeriale o altro strumento attuativo	25/11/2023
Definizione piano degli interventi	Concessione/Convenzione alle persone	Approvazioni Documenti/Strumenti di Programmazione Strategica	31/01/2024
Definizione accordi con altri soggetti istituzionali coinvolti (Unioncamere, regioni titolari di piattaforme regionali)	Concessione/Convenzione alle persone	Stipula convenzione/concessione	31/01/2024
Attività per la definizione del piano dei fabbisogni al fine dell'attuazione delle procedure finalizzate a fornire supporto nel disegno di una strategia digitale e di un Piano Strategico ICT connessi alla digitalizzazione delle procedure dello SUAP	Forniture beni e servizi	Acquisti di beni e servizi su MEPA/ Adesioni a convezione quadro	31/03/2024
Adeguamento sistemi SUAP esistenti	Concessione/Convenzione alle persone	Esecuzione attività	31/12/2024

Fonte: sistema informativo Regis

Peraltro, essendo formalmente collegati gli *step* alla sola *milestone* M1C1-60, si comprende la ragione sia del riferimento al solo SUAP, contenuto negli ultimi 5 *step*, senza menzionare anche il SUE, sia dell'orizzonte temporale limitato al 2024; gli ulteriori *step*, riferibili al SUE, sono evidentemente rimasti impliciti e vanno a collocarsi tra il 2024 e il 2026. Quest'ultimo segmento progettuale non sembra quindi assumere una sua autonoma rilevanza, formalmente, ai fini del raggiungimento dei traguardi europei, ancorché possa rilevare nel conteggio finale delle 600 procedure "critiche" da semplificare ovvero digitalizzare.

II.2.3 Costruzione degli indicatori

Con specifico riferimento agli indicatori di *output* e di risultato, come esplicitati nella scheda progetto, le procedure e gli enti coinvolti sono calcolati in valore assoluto; il risultato finale da raggiungere è espresso invece in termini relativi, nella misura del 100% degli sportelli.

Va osservato che anche l'indicatore di output sembra riferito alla sola *milestone* M1C1-60 (con scadenza al 31/12/2024), l'unica espressamente collegata (in via convenzionale) al sub-investimento in esame. Peraltro, come si è già osservato, l'orizzonte temporale per la digitalizzazione delle procedure SUE si colloca al 2026.

Codice Indicatore di output	Descrizione indicatore di output	Unità di Misura	Valore atteso
N. di procedure semplificate e/o digitalizzate	L'indicatore si riferisce al numero di procedure relative a SUAP e SUE che devono essere semplificate e/o digitalizzate per permettere l'efficace ed effettivo utilizzo degli sportelli digitali	N.	200
N. Enti locali coinvolti nella digitalizzazione SUAP&SUE	L'indicatore fa riferimento al numero di Comuni che sono stati coinvolti nel processo di adeguamento dei SUAP e SUE alle regole tecniche definite a livello nazionale	N.	6.000
Enti coinvolti nella formazione	L'indicatore si riferisce al numero di enti della Pubblica Amministrazione interessati dalla formazione svolta in tema ICT in relazione all'implementazione e utilizzo degli sportelli digitali	N.	6.000

Codice Indicatore di risultato	Descrizione indicatore di risultato	Unità di Misura	Valore atteso
Adeguamento di SUAP e SUE alle regole tecniche	L'indicatore fa riferimento alla percentuale di SUAP e SUE che, a seguito delle azioni di Progetto, si sono adeguati alle nuove regole tecniche rendendo effettivo il processo di semplificazione e/o digitalizzazione delle procedure	%	100

II.3 Contesto dell'intervento

II.3.1 Attività pregresse

Negli anni passati il tema degli sportelli unici era già stato affrontato, sul piano normativo, con i DPR n. 380 del 6 giugno 2001 e n. 160 del 7 settembre 2010, perseguendo l'obiettivo di offrire a cittadini e imprese un'interfaccia unica indipendente dalla suddivisione delle competenze tra diverse amministrazioni. Tuttavia, mentre per le attività di *front-office* sono stati raggiunti alcuni risultati, per quanto attiene al funzionamento degli sportelli la frammentazione dei soggetti pubblici coinvolti nelle procedure e la mancanza di interoperabilità nel *back-office* ha continuato a rappresentare un fattore di criticità. L'intervento in esame mira, quindi, principalmente a convogliare l'attenzione sul *back-office* e sulla standardizzazione e digitalizzazione dei processi inter-amministrativi.

Nell'ultimo quinquennio avevano già operato Gruppi di Lavoro sull'Interoperabilità SUAP, nell'ambito di iniziative DFP/AgID (Agenda Semplificazione 2015-2020), elaborando tra l'altro schemi di interoperabilità tecnica,

approvati in Conferenza Unificata insieme con i moduli standardizzati, e pervenendo a una prima standardizzazione dei processi.

Per il SUAP, in particolare, è previsto un apposito “gruppo tecnico” (art. 5 dell’allegato tecnico al DPR 160/2010); per il SUE un “tavolo tecnico” è previsto dall’Agenda per la Semplificazione, ai sensi dell’articolo 15 del decreto-legge 76/2020.

II.3.2 Eventuali riforme associate

L’attuazione della misura si riconnette alla riforma M1 | C1 | 2.2. “Buona amministrazione e Semplificazione” (tesa all’eliminazione dei vincoli burocratici al fine di rendere l’azione amministrativa più efficace ed efficiente e a ridurre tempi e costi, sia per i cittadini che per le imprese).

In questa direzione, secondo quanto riportato dall’amministrazione titolare, per effetto dei decreti-legge n. 77/2021 e n. 152/2021, sono già state introdotte alcune forme di semplificazione, prevedendo anche il ricorso a fonti secondarie e a investimenti di reingegnerizzazione e digitalizzazione dei processi, al fine di dar luogo ad un catalogo completo, aggiornato e giuridicamente valido sull’intero territorio nazionale di tutti i procedimenti e dei relativi regimi amministrativi.

Giova osservare, peraltro, che tra i vari passaggi progettuali è inclusa l’emanazione delle regole tecniche necessarie al funzionamento degli sportelli interamente digitalizzati (considerato alla stregua di una “riforma” nell’ambito dei *monitoring steps*).

Infine, può ritenersi indirettamente correlata al sub-investimento in esame anche la riforma M1 | C1 | R1.9 (riforma della pubblica amministrazione), che del resto è quella associata alle 3 *milestone* M1C1-60, 61 e 63 negli *operational arrangements*.

II.3.3 Collegamenti con altre misure del PNRR

Il sub-investimento 2.2.3 è parte dell’investimento generale 2.2 (Creazione della Task Force digitalizzazione, monitoraggio e performance) e si raccorda anche con gli altri investimenti in materia di trasformazione digitale della pubblica amministrazione di cui alla Missione 1, Componente 1.

Ferma restando l’interconnessione tra tutte le misure della specie, nella scheda progetto si dà risalto al collegamento del sub-investimento in esame con:

- la “Piattaforma Digitale Nazionale Dati – PDND” (M1 | C1 | 1.3.1), attraverso l’applicazione degli standard adottati per la definizione delle Application Programming Interfaces (API), utilizzate dalle pubbliche amministrazioni coinvolte dei procedimenti amministrativi del SUAP e del SUE e la registrazione delle API sviluppate nel Catalogo delle API previsto nella Piattaforma Digitale Nazionale Dati, ed in generale utilizzando gli strumenti resi disponibili da quest’ultima);
- l’iniziativa di supporto al Single Digital Gateway - SDG (Regolamento Europeo 2018/1724) (M1 | C1 | 1.3.2), gestito dal Dipartimento delle Politiche Comunitarie e dal Dipartimento per la Transizione Digitale, che ha l’obiettivo di costituire il punto unico di ingresso on-line per l’interazione con la pubblica amministrazione.

Seppure non espressamente indicata, è da ritenere che anche l'integrazione con Pagopa possa assumere una cospicua rilevanza per l'efficientamento delle procedure in discorso.

Le correlazioni (*recte*, eventuali sovrapposizioni o convergenze) tra più misure meritano considerazione, ad evitare indesiderabili duplicazioni di finanziamenti a fronte dello svolgimento delle stesse attività.

II.3.4 Correlazioni con misure del Piano Nazionale Complementare

Tra le misure del PNC (di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito con modificazioni dalla legge 1° luglio 2021, n. 101) potrebbe manifestare potenziali punti di contatto con il sub-investimento quella di cui all'art. 1, comma 2, lett. a), punto "1. Servizi digitali e cittadinanza digitale" (per un totale di € 350 mln tra 2021 e 2026).

In particolare, potrebbero rilevare le seguenti aree (come declinate nel d.m. MEF del 1° agosto 2022): 1.a. Potenziamento della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) sia per le imprese che per gli enti fruitori; 1.f. Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione e dematerializzazione degli archivi degli enti locali; 1.h. Sistema gestione deleghe; 2. Rafforzare soluzioni di IA e deeptech; 3. Progetti Bandiera.

CAPITOLO III - Il quadro normativo

III.1 Principali norme di riferimento

III.1.1 DPR 6 giugno 2001, n. 380 (SUE)

Il DPR 6 giugno 2001, n. 380 (recante il “Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia”) individua all’art. 5 lo “sportello unico per l’edilizia” (SUE), in capo ai Comuni, quale riferimento “che cura tutti i rapporti fra il privato, l’amministrazione e, ove occorra, le altre amministrazioni tenute a pronunciarsi in ordine all’intervento edilizio oggetto della richiesta di permesso o di segnalazione certificata di inizio attività”. Il SUE “costituisce l’unico punto di accesso per il privato interessato in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti il titolo abilitativo e l’intervento edilizio oggetto dello stesso, che fornisce una risposta tempestiva in luogo di tutte le pubbliche amministrazioni, comunque coinvolte”.

III.1.2 DPR 7 settembre 2010, n. 160 (SUAP)

Il DPR 7 settembre 2010, n. 160 (recante il “Regolamento per la semplificazione ed il riordino della disciplina sullo sportello unico per le attività produttive, ai sensi dell’articolo 38, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133”) individua lo sportello unico per le attività produttive (SUAP), in capo ai Comuni, quale “unico punto di accesso per il richiedente in relazione a tutte le vicende amministrative riguardanti la sua attività produttiva” (art. 1, co. 1, lett. m). Esso dialoga con il richiedente e con gli altri uffici o amministrazioni in via esclusivamente telematica (art. 2) e “assicura al richiedente una risposta telematica unica e tempestiva in luogo degli altri uffici comunali e di tutte le amministrazioni pubbliche comunque coinvolte nel procedimento” (art. 4).

III.1.3 Decreti attuativi

Il decreto interministeriale 12 novembre 2021 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 288 del 3 dicembre 2021) ha disposto la “modifica dell’allegato tecnico del decreto del Presidente della Repubblica 7 settembre 2010, n. 160, in materia di specifiche tecniche e di riordino della disciplina sullo sportello unico della attività produttive (SUAP)”. L’art. 2 del decreto e l’art. 5 dell’allegato tecnico prevedono ulteriori “specifiche tecniche”, da approvarsi “con decreto del Ministro dello sviluppo economico di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e del Ministro per l’innovazione tecnologica e la transizione digitale, previa intesa con la Conferenza unificata”. Le “specifiche” sono costantemente aggiornate a cura dell’apposito “gruppo tecnico”.

In attuazione del suddetto decreto, con decreto interministeriale 26 settembre 2023 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 276 del 25 novembre 2023) sono state aggiornate le “specifiche tecniche” che identificano le nuove modalità telematiche al

fine della comunicazione e trasferimento dei dati tra i SUAP e tutti i soggetti interessati nel processo.

III.1.4 Regolamento (UE) 2018/1724 (Sportello Digitale Unico)

Il Regolamento (UE) 2018/1724 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 ottobre 2018 ha istituito uno “sportello digitale unico” per l’accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi. Ciascuno Stato membro provvede affinché a decorrere dal 12 dicembre 2023 gli utenti possano accedere ad una serie di procedure ed espletarle “interamente in linea”, purché la pertinente procedura sia stata istituita nello Stato membro interessato; tra di esse, elencate nell’all. 2 al Regolamento, sono comprese diverse procedure concernenti l’avvio, la gestione e la chiusura di un’impresa.

III.2 Altre disposizioni di interesse

Non vi sono particolari disposizioni da segnalare relativamente alla misura in esame, fermo restando il quadro normativo generale relativo all’intero PNRR.

CAPITOLO IV - Il quadro organizzativo

IV.1 Organizzazione della struttura

Il Dipartimento della Funzione Pubblica (DFP), struttura della Presidenza del Consiglio dei ministri titolare “a regia” (e in parte anche attuatrice) dell’intervento, è organizzato in 7 Uffici e 1 Ispettorato, come da d.m. 24 luglio 2020.

Con d.m. 4 ottobre 2021, inoltre, è stata costituita presso il Dipartimento l’Unità di missione (UDM) per il PNRR; l’unità è articolata in tre servizi: a) coordinamento della gestione PNRR; b) monitoraggio PNRR; c) rendicontazione e controllo PNRR.

L’intervento in esame rientra nelle competenze funzionali dell’Ufficio per la semplificazione e la digitalizzazione (anche indicato come USS - “ufficio semplificazione e sburocratizzazione”, secondo la denominazione corrente fino al luglio 2022). Nelle interlocuzioni avute, l’Ufficio è apparso tecnicamente solido, fortemente motivato e adeguatamente organizzato per affrontare la realizzazione del progetto che, come già osservato, si profila particolarmente impegnativo.

Gli assetti organizzativi riguardanti la pianificazione, il coordinamento e la verifica delle componenti di attività demandate a AgID, Unioncamere, Regioni e altri enti territoriali, sono invece definite nell’autonomia organizzativa di ciascun ente coinvolto, fermo restando l’affiancamento dei competenti Uffici del Dipartimento, che presiederanno lo sviluppo dell’azione progettuale nel suo complesso.

IV.2 Reclutamento delle professionalità

All’unità di missione sono assegnati le unità di personale non dirigenziale e gli esperti di cui ai decreti del Presidente del Consiglio dei ministri del 28 luglio 2021.

A budget era stato stimato l’onere per supporto tecnico professionale ipotizzando il costo di un contingenti di esperti, o soluzioni equivalenti, da impegnare presso Agid (80 esperti ICT), presso gli uffici centrali (10 esperti junior) e per la costituzione di una task force di “Supporto tecnico per la progettazione del sistema e la reingegnerizzazione delle procedure” (50 esperti), per un periodo totale di 58 mesi (dal terzo trimestre 2021 al secondo trimestre 2026) e per un costo complessivo di circa 55,8 milioni di euro. Al riguardo, va constatato che la spesa relativa all’intera misura, preventivata per gli esercizi 2021 e 2022, risulta integralmente azzerata per gli esercizi stessi e traslata in avanti, a partire dal 2023.

Allo stato attuale, secondo quanto chiarito dal Dipartimento, è in corso la valutazione delle candidature per la selezione di 5 esperti project manager che possano supportare l’ufficio; non sono previsti altri reclutamenti. Gli FTE stimati nella scheda progetto sono stati impegnati mediante acquisizione di servizi professionali tramite SPC Cloud Lotto 1. Le esigenze di supporto tecnico al progetto hanno trovato altresì soddisfazione, allo stato, negli accordi conclusi con Agid, Unioncamere, Invitalia e RTI

DFP Al maviva, per un totale di 84 milioni circa di euro nell'intero arco di durata del progetto.

IV.3 Strategia di attuazione

Dal momento che la misura si innesta nel solco di azioni pregresse, già previste dall'Agenda per la Semplificazione, il DFP intende garantire la condivisione delle azioni nonché una linea di continuità e di potenziamento rispetto agli interventi già avviati negli anni scorsi.

In questa prospettiva, i criteri realizzativi possono essere così sintetizzati:

standardizzazione condivisa, attraverso la definizione di regole comuni, obiettivi e percorsi condivisi tra le amministrazioni coinvolte, al fine di ottimizzare gli investimenti;

salvaguardia degli investimenti, mediante evoluzione dei sistemi già esistenti verso standard condivisi (anche in considerazione del fatto che si opera in materie per le quali la titolarità appartiene a regioni ed autonomie locali);

sussidiarietà, mediante predisposizione di soluzioni da mettere a disposizione di quegli enti che, per qualsiasi ragione, non convergano nell'evoluzione dei loro sistemi verso gli standard condivisi.

Il progetto si sviluppa quindi su una "roadmap" tuttora ripartita in sei fasi, peraltro ridefinite nel corso del secondo semestre, di cui le prime 2 (erano inizialmente 4) dedicate all'analisi "as is" (cioè della situazione attuale) e le successive 4 (erano inizialmente 2) alla definizione e realizzazione degli interventi di adeguamento delle procedure.



La grafica che precede (realizzata dal DFP) mostra la successione delle 6 fasi come attualmente previste; esse hanno preso avvio dal coinvolgimento dei principali portatori di interessi (conferenza Regioni e Province autonome; Unioncamere; ANCI; UPI) per la raccolta dei dati; si è proceduto poi alla preliminare analisi dello stato dell'arte, arricchita dalla susseguente somministrazione di questionari ai comuni,

consolidando così i dati raccolti e consentendo di individuare il “gap” tra lo stato attuale e gli standard attesi. Sulla base della conoscenza acquisita, è ora possibile allocare in maniera ottimale i fondi secondo i cluster (raggruppamenti omogenei) e realizzare gli adeguamenti necessari secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Le successive fasi riguarderanno l’implementazione del catalogo e, a seguire, il monitoraggio del processo di adeguamento.

Per l’effettuazione delle attività di analisi, come osservato, è stato ingaggiato un supporto tecnico particolarmente significativo.

IV.4 Altre disposizioni organizzative

Non sono state individuate, in questa fase, altre disposizioni organizzative meritevoli di segnalazione.

IV.5 Criticità o difficoltà organizzative

Non emergono né sono state riportate, allo stato attuale, criticità di tipo organizzativo. L’attenzione del Dipartimento appare comunque alta sotto questo profilo, nella consapevolezza che una corretta impostazione progettuale sarà fondamentale per il buon esito delle successive fasi.

CAPITOLO V - Stato di attuazione

V.1 Attività realizzate

V.1.1 Consultazione pubblica

In funzione dell'individuazione delle 600 procedure percepite come maggiormente "critiche" e quindi da semplificare e/o digitalizzare (tra cui quelle, ma non soltanto quelle, concernenti SUAP e SUE) si è svolta la consultazione pubblica "*Facciamo semplice l'Italia. Le tue idee per una PA amica*", dal 18 febbraio al 18 maggio 2022, sulla piattaforma "ParteciPA". Sono stati compilati 955 questionari validi (da parte di 372 dipendenti pubblici, 331 imprese e professionisti, 225 comuni cittadini, 27 pubbliche amministrazioni) e sono stati acquisiti 20 *position paper*, prevalentemente da associazioni di imprese e professionisti (11), Università (4), associazioni di cittadini e terzo settore (2), grandi imprese (2) e altri soggetti (1). Il 5 agosto 2022 è stato pubblicato il report analitico sugli esiti della consultazione: il 10% delle segnalazioni attengono trasversalmente all'ambito edilizio; diverse segnalazioni riguardano le attività produttive. Altri temi emersi riguardano il fisco, la salute e la disabilità, gli appalti, la giustizia, l'anagrafe, il lavoro e la previdenza, l'istruzione e la ricerca, l'energia e l'ambiente, i viaggi e i trasporti, gli adempimenti interni all'amministrazione, le notifiche, la delega digitale e altri temi.

Va aggiunto che precedenti consultazioni erano state parimenti svolte sulla piattaforma "ParteciPA" dal 28 giugno al 6 novembre 2021, mediante due canali distinti per la raccolta delle segnalazioni: uno dedicato ai cittadini ("*La voce dei cittadini per una PA più semplice*") e l'altro dedicato alle imprese ("*La voce delle imprese per una PA più semplice*").

V.1.2 Analisi "as is"

Le prime due fasi di attuazione della misura si sono concentrate, come da nuova roadmap di progetto, sulla raccolta di informazioni e dati da parte degli "stakeholders" (da aprile a settembre 2022), su una mappatura preliminare della situazione, sulla successiva somministrazione (da novembre 2022 a febbraio 2023) di un questionario online ai Comuni di natura organizzativo-funzionale, sulla successiva predisposizione di un ulteriore questionario tecnico per l'analisi del gap tecnologico e per la definizione del piano degli interventi.

I questionari *online*, in particolare, sono stati strutturati per raccogliere le informazioni sulla tipologia organizzativa degli sportelli, sulle modalità di funzionamento e sull'eventuale interoperabilità delle informazioni con enti terzi. È seguita una fase di consolidamento delle informazioni, attraverso il coinvolgimento di Unioncamere, delle Regioni dotate di piattaforme proprie e di Invitalia per i comuni autonomi in modo da poter finalizzare un database informativo utile alle successive fasi.

La fase di rilevazione del gap tecnologico è stata svolta solamente prendendo a riferimento i sistemi operanti nell'ambito SUAP, in funzione dell'obbligo normativo stabilito dalle "Specifiche tecniche di interoperabilità". Al fine di definire il livello di maturità di ciascuna piattaforma SUAP è stato predisposto un modello di valutazione (*Maturity Model*) i cui risultati sono sintetizzati, per i diversi ambiti oggetto di analisi, in una specifica dashboard.

La fase di consolidamento dei dati e dell'analisi preliminare si è rivelata particolarmente importante, non solo perché sta consentendo di individuare il "gap" tra la situazione esistente ("as is") a quella cui pervenire ("to be"), ma anche perché ha messo in evidenza l'esistenza di 3 "cluster" entro cui suddividere i Comuni al fine di efficientare le successive attività di adeguamento dei sistemi.

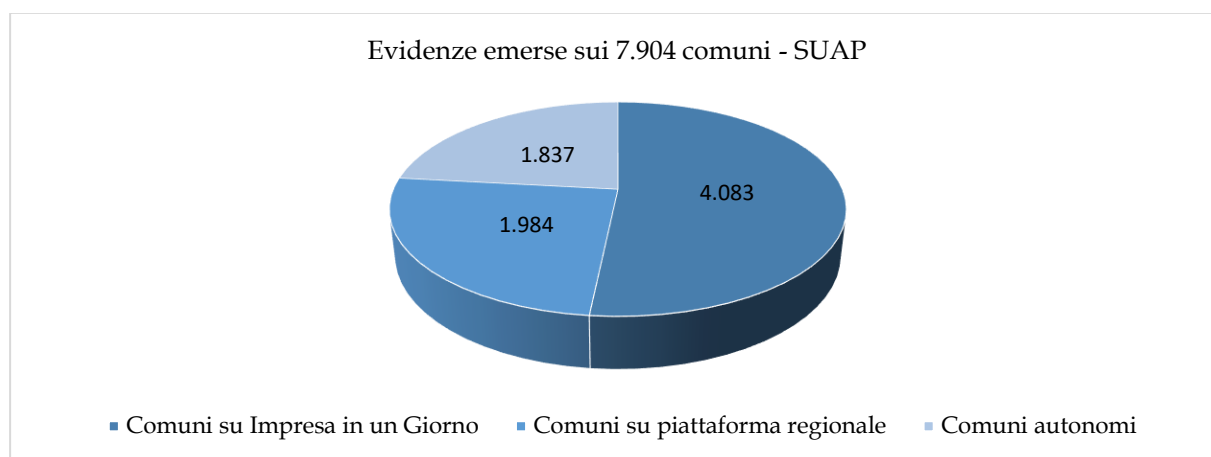
In particolare, per individuare il posizionamento a livello tecnologico degli sportelli SUAP e SUE e determinare le conseguenti modalità di finanziamento per l'attuazione della misura in esame, può farsi riferimento alla seguente tripartizione per quanto riguarda SUAP:

- I) 4.083 Comuni (pari al 51,8% del totale di 7.904 Comuni coinvolti) adottano la piattaforma "Impresa in un giorno", gestita da un solo fornitore (Unioncamere);
- II) 1.984 Comuni (pari al 25,1%), adottano una delle 9 piattaforme regionali esistenti;
- III) 1.837 Comuni (pari al 23,1%, di cui il 70% circa associati) adottano piattaforme autonome, gestite da circa 21 fornitori.

Relativamente agli sportelli SUE la ripartizione è la seguente:

- I) 2.305 Comuni (pari al 29,1% del totale di 7.904 Comuni coinvolti) adottano la piattaforma "Impresa in un giorno";
- II) 1.414 Comuni (pari al 17,9%), adottano una piattaforma regionale esistente;
- III) 2.459 Comuni (pari a 31,1%) adottano piattaforme autonome;
- IV) 1.726 Comuni (pari al 21,9%) sono sprovvisti di piattaforma.

Alla fine del 2023, la *gap analysis* (condotta da AGID con il supporto del DFP) era conclusa per la piattaforma "impresa in un giorno" e per quelle regionali, mentre era ancora in corso per le piattaforme autonome e per gli altri enti.



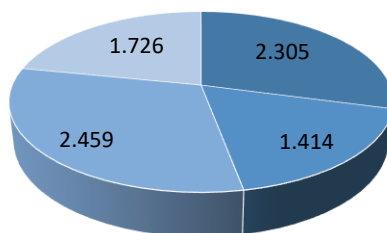
Fonte: Elaborazione Cdc su dati DFP

Distribuzione geografica dei SUAP per tipologia di piattaforma



Fonte: DFP

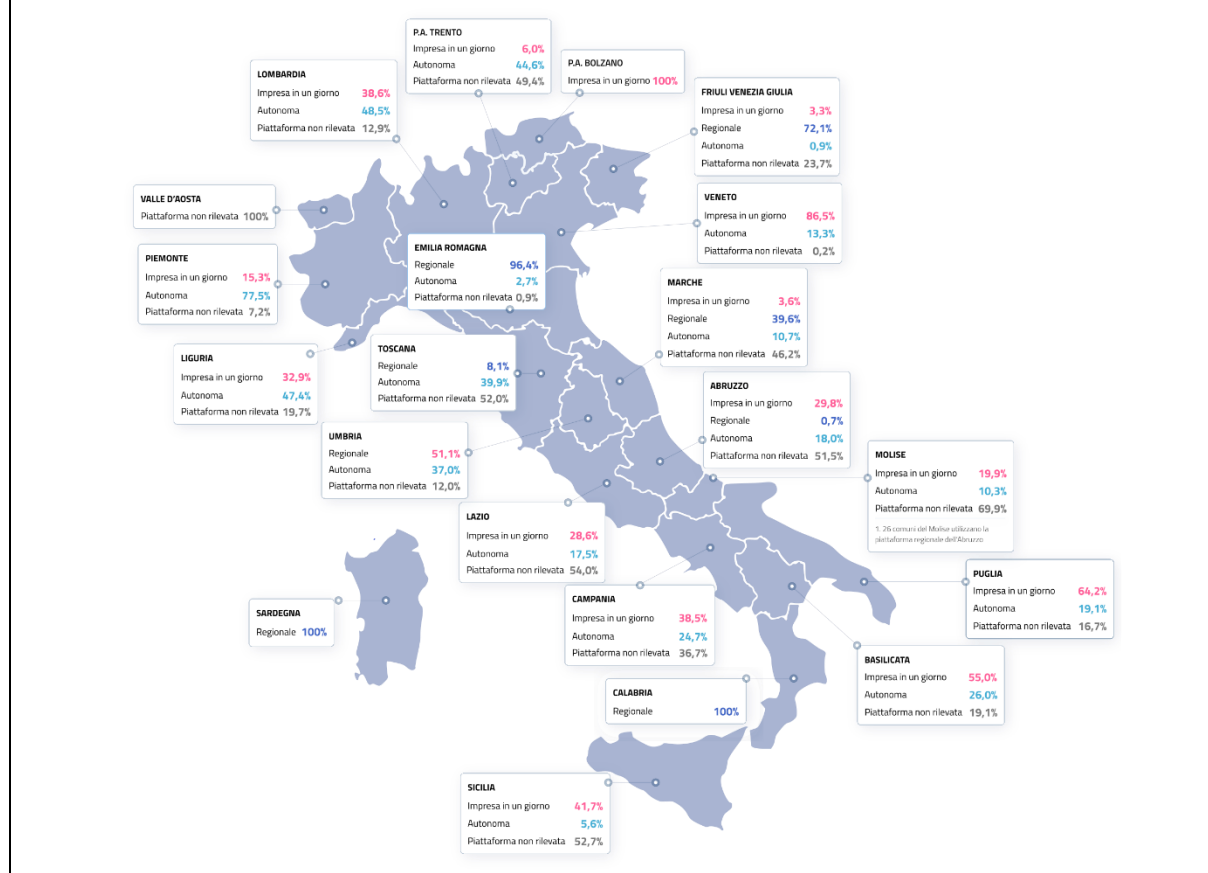
Evidenze emerse sui 7.904 comuni - SUE



- Comuni su Impresa in un Giorno
- Comuni su piattaforma regionale
- Comuni autonomi
- Comuni senza piattaforma

Fonte: Elaborazione Cdc su dati del DFP

Distribuzione geografica dei SUE per tipologia di piattaforma



Fonte: DFP

V.1.3 Emanazione delle specifiche tecniche

Ulteriore fase che risulta conclusa è quella relativa alla predisposizione e pubblicazione del decreto interministeriale del 26 settembre 2023 (pubblicato in G.U. il 25 novembre 2023), con il quale sono state aggiornate le “specifiche tecniche” individuando le regole di interoperabilità, le tempistiche di attuazione (12 mesi dalla data di pubblicazione del decreto), i ruoli e le responsabilità di tutti i soggetti coinvolti. Unioncamere ha il ruolo di realizzazione e gestione della componente informatica del catalogo, nel rispetto delle specifiche tecniche; le amministrazioni sono titolari dei dati inseriti e generati dal catalogo.

La correlata “*timeline*” di attuazione è la seguente.



V.2 Attività in corso

V.2.1 Piano degli interventi, modello di finanziamento e pubblicazione dei bandi

A seguito dell'analisi del gap tecnologico è stato definito il Piano degli interventi di adeguamento, al fine di rendere conformi alle specifiche tecniche le piattaforme SUAP analizzate, sia in termini di completezza che di complessità e stima economica.

Agid ha identificato 47 interventi, comprensivi di tutte le fasi di sviluppo (progettazione, implementazione e test) suddivisi nelle seguenti 3 tipologie: realizzazione "green field" (per quelle realtà in cui risulta necessario implementare ex novo le tecnologie o funzionalità); reingegnerizzazione (per quelle realtà in cui le funzionalità esistenti possono essere adeguate ai fini della conformità con le specifiche tecniche); adeguamento funzionale (per quelle realtà che dispongono delle funzionalità di base richieste, ma per le quali si rende necessario un intervento di completamento per renderle fruibili e compatibili con i requisiti richiesti).

Il livello di priorità degli interventi è suddiviso in "must-have" (33 interventi) e "nice-to have" (14 interventi). I primi riguardano quelle funzionalità che obbligatoriamente devono essere implementate o adeguate per essere compatibili con i requisiti richiesti dalle specifiche tecniche; i secondi, invece, riguardano funzionalità non obbligatorie, ma fortemente consigliate.

ID	AMBITO	# INTERVENTI MUST-HAVE	# INTERVENTI NICE-TO-HAVE	TOTALE INTERVENTI
1	Gestione presentazione istanze	2	5	7
2	Integrazione Catalogo SSU	6	-	6
3	Gestione correzione istanza post emissione ricevuta	2	4	6
4	Gestione integrazione istanza	5	-	5
5	Architettura del software in uso	1	4	5
6	Integrazione Registro delle Imprese	4	-	4
7	Controlli Back-Office SUAP	3	1	4
8	Gestione conclusione istanza	4	-	4
9	Gestione conferenza di servizi sincrona	2	-	2
10	Apposizione firme elettroniche	2	-	2
11	Verifica firme elettroniche	1	-	1
12	Integrazione Sistema Camerale	1	-	1
TOTALE		33	14	47

Per i tre cluster di soggetti attuatori sono state, inoltre, sviluppate le relative metodologie per il calcolo delle somme forfettarie previste per il finanziamento lump sum: per i Comuni che si avvalgono della Piattaforma “Impresa in un giorno” di Unioncamere ci si avvia alla sottoscrizione di un apposito accordo per il relativo finanziamento; riguardo ai Comuni che si avvalgono di piattaforme regionali, nei prossimi mesi verranno pubblicati i bandi sulla piattaforma PA Digitale 2026; infine, per i Comuni autonomi si è ancora nella fase di stima del finanziamento necessario.

Nel corso degli incontri istruttori, il Dipartimento ha illustrato e messo a disposizione in bozza il documento di novembre 2023, concernente la *“Metodologia utilizzata per il calcolo delle somme forfettarie (Lump Sum) per l’attuazione della Misura 2.2.3 - Digitalizzazione delle procedure (SUAP & SUE) del PNRR: Supporto alle Regioni per l’adeguamento tecnologico delle proprie piattaforme SUAP”*. Il documento, dopo aver delineato il quadro normativo e di contesto presi a riferimento, dà atto del supporto ricevuto da AGID e descrive analiticamente i singoli passaggi di determinazione dei costi secondo un metodo di calcolo che sia “giusto”, “equo” e “verificabile”, mediante ricorso a dati statistici o storici.

In quest’ottica, con specifico riferimento alle piattaforme regionali (le cui soluzioni sono state tutte progettate su misura in assenza di un mercato consolidato di prodotti standard per i servizi SUAP), al fine di determinare una valutazione di riferimento il più possibile “oggettiva” e “terza”, è stato richiesto a due fornitori indipendenti (non compresi tra gli attuali fornitori di mercato di soluzioni per il SUAP), di effettuare una valutazione del costo dei 47 interventi in ottica “green field”. Ciò ha consentito di calcolare un valore di riferimento come media delle due valutazioni per ciascuno dei 47 interventi, raggruppati in 12 ambiti, con costo di adeguamento risultante dalle marcate differenze esistenti tra le varie piattaforme regionali in relazione alle due variabili (rivelatesi tra loro correlate) della “completezza funzionale” (cioè delle funzioni oggi esistenti rispetto alle specifiche tecniche definite

con il recente decreto ministeriale) e del “livello tecnologico” (cioè delle architetture e standard adottati). La prima variabile incide sul numero di interventi da effettuare, la seconda sul costo degli stessi, in base a un coefficiente moltiplicatore “ α ” appositamente stimato. Ulteriori componenti di (sovra)costo prese in considerazione, alla luce delle evidenze emerse in fase di analisi, si riferiscono ai livelli di centralizzazione dei servizi in cloud e di personalizzazione del software presso i singoli Comuni, alla compresenza di istanze ulteriori rispetto a SUAP gestite dalle piattaforme, nonché all’upgrade dello stack tecnologico di partenza nel caso di piattaforme risalenti a oltre 10 anni fa.

In conclusione, è stato possibile quantificare l’importo del contributo, quale *lump sum* a livello di ciascuna delle 9 piattaforme regionali, come somma del costo medio (moltiplicato per il “coefficiente α ”) e dei sovraccosti specifici. Il totale a forfait così stimato è di circa 14,35 milioni di euro iva inclusa.

Infine, quanto all’acquisizione delle candidature degli enti, è senz’altro da condividere anche la scelta di avvalersi della piattaforma “padigitale2026”, sia per le economie di scale che ne derivano, sia per la familiarità già acquisita dagli enti stessi nell’utilizzo della piattaforma, sia per l’interoperabilità di essa con Regis, sia per l’esperienza maturata, dal lato dell’amministrazione, con gli avvisi fin qui maturati e con la metodologia di erogazione di somme a *lump sum*.

V.3 Attività da avviare

V.3.1 Messa a disposizione del catalogo SSU e monitoraggio del processo di adeguamento

Le ultime due fasi di realizzazione degli interventi di adeguamento dei SUAP, indicate nella *roadmap*, sono, al momento, pianificate a partire dal I semestre 2024.

In sede di interlocuzione con il DFP è stato confermato l’intento di procedere alla creazione di un catalogo, un database in cui vengano riassunte tutte le procedure digitalizzate e/o semplificate valide nel territorio nazionale.

Infine, è opportunamente previsto il monitoraggio del processo di adeguamento.

V.3.2 Interventi normativi di adeguamento SUE

Secondo quanto emerso nel corso delle interlocuzioni istruttorie, un problema tuttora irrisolto riguarda la mancanza di una base normativa solida su cui fondare l’obbligatorietà della dematerializzazione integrale del SUE, vale a dire il carattere vincolante delle relative regole tecniche. Va infatti osservato, al riguardo, che per il SUE non sono previste, ad oggi, le stesse norme già da tempo introdotte per il SUAP.

Un’occasione per colmare con norme espresse la lacuna normativa potrebbe essere costituita dalla revisione del testo unico per l’edilizia, sulla quale sta lavorando il MIT, secondo quanto riferito, e per la quale Dipartimento della Funzione Pubblica ha suggerito di inserire gli opportuni riferimenti anche al Sue e alla sua digitalizzazione; al momento, peraltro, non si hanno riscontri concreti al riguardo.

Pragmaticamente, in questa situazione, gli operatori paiono orientati ad un approccio sostanzialista che configura il SUE come una componente aggiuntiva del SUAP, venendo a costituire uno standard di fatto modellando i due “sportelli” allo stesso modo, con costi probabilmente inferiori rispetto al previsto.

V.4 Accordi

Per avvalersi del necessario supporto progettuale il DFP ha riferito di aver stipulato i seguenti accordi, per un totale di circa 84 milioni di euro:

A) Convenzione stipulata con Agid, in data 30.06.2022, dell'importo di euro 15,73 mln, per la conduzione delle seguenti attività: Stesura delle nuove specifiche tecniche che i sistemi ICT dei SUAP e SUE dovranno rispettare; Assesment tecnologico del funzionamento degli sportelli SUAP e SUE e relativa gap analysis; Supporto al DFP nella stima dei finanziamenti e nella definizione del piano di interventi; Supporto ad Unioncamere nella progettazione del catalogo SSU e del sistema di verifica alle specifiche tecniche;

B) Accordo stipulato con Unioncamere, in data 17.03.2023, dell'importo di 22,76 mln. di euro, per la conduzione delle seguenti attività: Sviluppo del Catalogo SSU; Sviluppo della soluzione sussidiaria; Sviluppo del sistema di verifica di adeguamento alle specifiche tecniche; Adeguamento della piattaforma Impresa in un giorno. Per perfezionare gli accordi con tutti gli stakeholder interessati si dovrà attendere la fine di settembre 2023;

C) Convenzione stipulata con Invitalia, in data 23.03.2023, dell'importo di 25,39 mln. di euro, per la conduzione delle seguenti attività: Completamento dell'analisi as-is per i comuni autonomi; Coordinamento e supervisione delle amministrazioni interessate e dei vari soggetti coinvolti alla definizione delle possibili soluzioni sussidiarie; Supporto per l'adeguamento agli standard nazionali Agid e alla soluzione sussidiaria; Raccolta delle risultanze relative al supporto ricevuto dalle Amministrazioni interessate; Promozione dell'iniziativa finalizzata all'addestramento e affiancamento dei soggetti coinvolti;

D) Accordi stipulati con RTI DFP Al maviva, dell'importo di 20 mln. di euro, per la conduzione delle seguenti attività: Definizione del piano strategico di evoluzione a supporto dell'interoperabilità e ottimizzazione degli strumenti; Coordinamento e governance del progetto di digitalizzazione degli sportelli SUAP e SUE; Sviluppo degli strumenti informatici a supporto per la conduzione e la comunicazione delle attività di progetto (es. Sito sportelli SUAP e SUE).

Erano previsti, nell'ultimo trimestre del 2023, ulteriori accordi con le Regioni e gli Enti terzi nazionali, tuttora in attesa di perfezionamento.

ACCORDI/ CONVENZIONI/ CONTRATTI ATTIVI	PAGAMENTI 2023	PREVISIONI 2024 ¹
A. Accordo Quadro - "Servizi di Digital Transformation per le Pubbliche Amministrazioni" - Lotto 1 - Servizi per la Strategia della trasformazione digitale - (CIG derivato 913291825B)	5.262.507,59 €	3.052.446,31 €
B. Contratto Quadro "Servizi di realizzazione e gestione di Portali e Servizi on-line, Sistema Pubblico di Connettività" - Lotto 4 (CIG derivato - 9217187754)	1.007.502,37 €	992.448,69 €
C. Accordo tra Enti con AgID per la digitalizzazione delle procedure SUAP & SUE - ID decreto 39923135 del 03.05.2022	1.573.000,00 €	4.090.800,00 €
D. Accordo tra Enti con Unioncamere per la digitalizzazione delle procedure SUAP & SUE - ID decreto 45219539 del 17.03.2023	6.827.779,20 €	4.468.287,80 €
E. Convenzione con Invitalia per la digitalizzazione delle procedure SUAP & SUE - ID decreto 45436893 del 29.03.2023	2.539.338,71 €	5.681.630,80 €
Totale	17.210.127,87 €	18.285.613,60 €

Fonte: DFP

V.5 Gestione, valutazione, monitoraggio e rendicontazione, audit.

In ottemperanza a quanto indicato nella circolare n. 9 del 10 febbraio 2022 del MEF – Dipartimento della Ragioneria Generale, risulta istituito il fondamentale sistema di gestione e controllo (Si.Ge.Co) presso l'amministrazione titolare (decreto del Capo Dipartimento ID42872145 del 7 novembre 2022).

Secondo quanto riferito, sono stati svolti due *audit* di sistema, l'uno dall'IGRUE e l'altro dalla Commissione Europea, conclusi entrambi con esito positivo. Non sono stati svolti, invece, controlli mirati sulla specifica misura 2.2.3 qui in esame.

La struttura ha inviato, nel corso del tempo, le richieste relazioni aggiornate sullo stato d'attuazione degli interventi PNRR di propria competenza; dalle relazioni, confluite nelle "semestrali" inviate al Parlamento, non emergono significativi ritardi rispetto alla pianificazione.

Allo stato attuale di realizzazione del subinvestimento in analisi, non vi sono ulteriori elementi di particolare rilievo da segnalare.

V.6 Altri adempimenti

V.6.1 Alimentazione del sistema REGIS

La misura risulta censita in REGIS. L'anagrafica appare popolata con i dati del caso, anche con riguardo a traguardi e *monitoring steps*.

Le necessarie operazioni di alimentazione dei dati (*data entry*) sono curate dal DFP, quale titolare e attuatore, salve le attività svolte dai singoli soggetti attuatori e da questi ultimi acquisite a sistema.

V.6.2 Aggiornamento del sito Internet

Risulta in linea e aggiornata (come indicato nella circolare n. 9 del 10 febbraio 2022 del MEF – Dipartimento della Ragioneria Generale) l'apposita sezione del sito Internet dell'amministrazione titolare, dedicato all'attuazione del PNRR <https://www.suapsue.gov.it>. Nel sito sono presenti diverse sezioni tematiche, quali: descrizione dell'intervento, gli obiettivi, la *roadmap* del progetto, gli articoli e i comunicati stampa, l'*open data* relativo.

V.7 Coerenza dei dati

In corso d'esame, è stata incidentalmente verificata la coerenza "interna" tra i dati presenti nel piano, sul sito governativo "Italiadomani.gov.it", sul sito istituzionale "suapsue.dov.it", in REGIS e nei documenti acquisiti. Non solo state rilevate incongruenze di particolare rilievo, salva la difficoltà di abbinare l'intervento alle milestone e di seguirne in maniera univoca l'avanzamento nel sito governativo Italiadomani.gov.it.

Non è stata invece svolta, allo stato, una compiuta verifica di coerenza "esterna" rispetto agli *open data* disponibili.

V.8 Verifica di attualità della pianificazione

Nel corso delle audizioni informali, il soggetto titolare si è dimostrato pienamente consapevole dell'opportunità di sottoporre periodicamente ad "auto-diagnosi" la pianificazione, per verificarne la persistente attualità e validità in costanza di attuazione del Piano, con riguardo non solo alle tempistiche operative, ma anche alla congruità (per difetto, o anche per eccesso) dei fondi messi a disposizione.

Sotto questo secondo profilo, in particolare, potranno essere intraprese per tempo eventuali iniziative di aggiustamento, così come effettivamente avvenuto nel corso del secondo semestre 2023, in cui la *roadmap* è stata messa a punto in relazione all'avanzamento del progetto.

V.9 Criticità o difficoltà operative

Non sono emerse criticità o difficoltà operative meritevoli di rilievo, salvi i punti di attenzione già rappresentati, raccolti anche nelle conclusioni.

Al momento, non emergono particolari preoccupazioni circa il rispetto delle tempistiche pianificate per le fasi progettuali a venire e, per quanto qui precipuamente interessa, per il raggiungimento dei traguardi fissati in sede europea.

Allo stato attuale del sub-investimento, peraltro, non essendo state ancora avviate le attività propriamente realizzative, non è possibile calcolare un indicatore di avanzamento rispetto all'indicatore di risultato atteso.

CAPITOLO VI - Il quadro finanziario

VI.1 Dotazione finanziaria

La dotazione della misura PNRR è di 324,4 milioni di euro.

La pianificazione di ripartizione della sovvenzione, rilevata dal sistema Regis alla data del 31 dicembre 2023 e confrontata con quella originaria al 6 agosto 2021, risulta dal seguente grafico.



Fonte: Elaborazione Cdc su dati regis

La tabella seguente rappresenta, invece, la storicizzazione nella pianificazione del budget relativo alla misura in esame. Può notarsi una traslazione in avanti (dapprima al 2023 e 2024, poi ancora al 2025) di una spesa pari a circa 140 milioni di euro, inizialmente imputati al primo triennio.

Data Budget	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Totale
06/08/2021	44.400.000	80.000.000	80.000.000	60.000.000	40.000.000	20.000.000	324.400.000
08/07/2022	0	44.553.750	104.068.750	105.948.750	54.618.750	15.210.000	324.400.000
20/09/2022	0	6.291.502	118.297.650	120.434.695	62.086.551	17.289.602	324.400.000
30/03/2023	0	0	109.621.104	117.450.149	74.973.868	22.354.877	324.399.998
02/05/2023	0	0	109.621.104	117.450.149	74.973.868	22.354.879	324.400.000
13/12/2023	0	0	61.172.571	62.329.578	140.983.952	59.913.896	324.400.000

Fonte: Elaborazione Cdc su dati Regis

Sempre dal Sistema Regis risulta, all’attualità, una stima di spese sostenute pari a 32,4 milioni di euro nel 2023.

Al momento, l’amministrazione si è impegnata (mediante gli accordi con Agid, Unioncamere, Invitalia a RTI Al maviva) per complessivi 84 milioni circa, finalizzati alle attività di “governo” in senso lato degli interventi, destinando una somma di circa 250 milioni di euro alla concreta realizzazione degli stessi (vedi cap. V, par. V.4).

Nel corso delle interlocuzioni, il Dipartimento ha peraltro rappresentato che la dinamica della traslazione in avanti della spesa dipende, in gran parte, dalle vicende di concreta fatturazione degli interventi o di assegnazione ed erogazione dei finanziamenti, laddove le attività progettuali stanno comunque procedendo speditamente secondo le linee previste.

VI.2 Contabilità speciale

Da interrogazioni sul sistema Socr risultano essere state trasferite, sul conto di tesoreria 6290, la cui titolarità è del Dipartimento della funzione pubblica, risorse per un importo complessivo di 32,44 milioni di euro, a titolo di anticipazione per l’intervento oggetto del presente rapporto.

Conto di tesoreria 6290 PNRR - PCM Dipartimento per la funzione pubblica - quietanze provenienti da conto di contabilità speciale per il PNRR			
Data Movimento	Numero quietanza	Tipo operazione	Importo
09/02/2023	1	Emissione quietanza	6.488.000,00
30/03/2023	2	Emissione quietanza	6.488.000,00
13/07/2023	12	Emissione quietanza	19.464.000,00
Totale complessivo			32.440.000,00

Fonte: Elaborazione Cdc su dati Socr

Le risorse al momento trasferite rappresentano il 53 per cento della spesa prevista per l’anno 2023.

VI.3 Altre risorse

Non consta la disponibilità di ulteriori risorse per il cofinanziamento della misura o l’attuazione di interventi ad essa complementari.

VI.4 Criticità o difficoltà finanziarie

Non emergono, allo stato, criticità o difficoltà sotto il profilo finanziario del progetto.

Piuttosto, stante l'abbondanza di fondi e la concorrenza di molteplici progetti dedicati alla digitalizzazione, ipotetici fattori di rischio da monitorare possono essere costituiti da un ipotetico impiego non ottimale delle risorse finanziarie messe a disposizione, rispetto agli obiettivi concretamente perseguibili o conseguibili mediante l'efficiente allocazione delle risorse stesse, da un congestionamento delle capacità di spesa e di innovazione da parte delle amministrazioni interessate (speculare ad una possibile saturazione della capacità operativa dei fornitori), da una eventuale sovrapposizione o duplicazione di finanziamenti in favore dei beneficiari a fronte dello svolgimento delle stesse attività.

Ulteriore punto di attenzione risiede nella verifica di attualità del budget stimato per l'intervento: da un lato, la stima iniziale dei costi si basava sui prezzi della gara CONSIP SPC lotto 3 (risalente al 2017 e aggiudicata con ribasso del 52%) e sul PON *governance* (anch'esso risalente al periodo 2014-2020); dall'altro lato, nella quantificazione si era fatto riferimento al costo di un totale FTE di 140 esperti per 58 mesi (a partire già dal 2021 e per tutta la durata del progetto), potendosi profilare possibili eccedenze ove non siano state effettivamente impiegate risorse equivalenti a quelle stimate.

Su questi ultimi aspetti, peraltro, il DFP ha chiarito che il supporto di competenze è stato comunque assicurato mediante acquisizione di servizi professionali tramite SPC Cloud Lotto 1 e negli accordi conclusi con Agid, Unioncamere, Invitalia e RTI DFP Al maviva, per un totale di 84 milioni circa di euro nell'intero arco di durata del progetto; il Dipartimento sta comunque tuttora lavorando alla definizione (a tutt'oggi parzialmente in corso) del *costing* degli interventi alla luce dei risultati della *gap analysis* condotta su dati consolidati.

CAPITOLO VII - Conclusioni

VII.1 Considerazioni conclusive

Il progetto di digitalizzazione degli sportelli SUAP e SUE è caratterizzato da elevata complessità e si presenta particolarmente sfidante, per il numero di enti e procedure coinvolte, per l'interazione di diversi livelli di governo (statale, regionale, locale), per la frammentarietà delle procedure in essere, per i vincoli di adeguamento alle disposizioni europee, per i tempi di realizzazione contingentati.

Nondimeno, si tratta di un intervento destinato a produrre benefici estremamente rilevanti nei rapporti tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione.

L'attuazione della misura appare, allo stato, efficacemente governata e monitorata dal DFP, quale amministrazione titolare; è da apprezzare la strategia progettuale basata sulla raccolta di una base dati solida, su cui è in corso di svolgimento una approfondita *gap analysis* che ha consentito di suddividere l'universo degli enti coinvolti in 3 *cluster* (di cui il terzo ulteriormente suddiviso in 5 *sotto-cluster*), in modo da ottimizzare i successivi interventi di adeguamento, sia sul piano tecnico, sia su quello finanziario e gestionale.

La macro-fase di raccolta dei dati e di analisi si è fin qui svolta con successo. Entrati ora nella successiva fase realizzativa, comprensiva della propedeutica definizione dei criteri di finanziamento e di adeguamento degli sportelli esistenti, le problematiche da fronteggiare sono inevitabilmente maggiori.

Allo stato attuale, tuttavia, non v'è motivo di dubitare della capacità del Dipartimento di individuare e superare le criticità che via via si presentano, fino a conseguire i risultati attesi.

La rimodulazione del budget, con traslazione in avanti della spesa prevista, denota un consistente ritardo rispetto all'originario cronoprogramma dei pagamenti; peraltro, dalle interlocuzioni avute con il Dipartimento, è emerso che l'avanzamento delle attività sta procedendo a ritmi serrati e secondo la pianificazione prevista, sicché lo spostamento in avanti nel tempo dei pagamenti riguarda principalmente il profilo finanziario, ma non anche le attività operative in corso di svolgimento.

VII.2 Criticità o punti di attenzione

Non sono state rilevate criticità sull'attuazione del sub-investimento.

A titolo di collaborazione, possono confermarsi i seguenti punti di attenzione, già evidenziati nel precedente rapporto relativo al primo semestre 2023.

VII.2.1 Razionalizzazione di milestones e monitoring steps

Un elemento di possibile confusione ed equivoco, in fase di rendicontazione, potrebbe discendere dalla presenza di diverse *milestones* (M1|C1|60, 61 e 63) apparentemente riferite (in Regis e in altri documenti) ad alcune specifiche riforme o sub-investimenti, ma ricollegabili sostanzialmente (e genericamente) a svariate misure, come dinanzi rilevato. In Regis, al sub-investimento qui in esame (M1|C1|2.2.3) è associata solo la *milestone* 60, che tuttavia ha scadenza fissata al 2024 e che menziona 200 procedure e 6000 enti; per inciso, anche i *monitoring steps* associati alla misura si esauriscono al 2024 e non contemplano la digitalizzazione del SUE.

Negli *operational arrangements* tra la Commissione Europea e l'Italia, peraltro, le tre *milestone* sono riferite semplicemente alla riforma 1.9 (con puntualizzazione della necessità di distinguere tra la “semplificazione” e la “digitalizzazione” delle procedure “critiche”, nel presupposto evidentemente che le due azioni, ancorché coesistenti, non siano coincidenti).

Inoltre, non è di immediata evidenza il rapporto tra l'indicatore di output (espresso in numero di enti e di procedure, sia da semplificare, sia da digitalizzare) e quello di risultato (in termini percentuale di sportelli digitalizzati).

Nel quadro dinanzi descritto, per fugare ogni possibile incertezza, potrebbe rivelarsi opportuno un previo chiarimento e un eventuale aggiornamento degli scadenziari, almeno sul piano nazionale, per meglio adattarli alla fisionomia dei singoli interventi.

È stato invece già chiarito, come auspicato nel precedente rapporto di questa Sezione, che nel conteggio delle procedure rilevanti ai fini del raggiungimento delle *milestone* concorrono, sommandosi tra loro, come pare maggiormente logico, sia le procedure oggetto di “digitalizzazione”, sia quelle oggetto di “semplificazione” (da indicarsi in separati elenchi come previsto negli *operational arrangements*). In tal senso sono già stati aggiornati i *monitoring steps* risultanti su Regis, in coerenza con la Decisione del Consiglio UE dell'8 dicembre 2023.

VII.2.2 Verifica di attualità del budget e della pianificazione

La costante verifica della persistente validità del budget (inizialmente stimato sulla base di condizioni operative e di mercato che potrebbero essere nel frattempo mutate, anche in relazione alla rimodulazione del cronoprogramma dell'intervento) costituisce fattore di estremo rilievo per l'ottimale allocazione della sovvenzione in analisi; al contempo, è indispensabile che la stessa elevata e costante attenzione sia posta, tempo per tempo, sulla concreta fattibilità del progetto, come pianificato.

Il Dipartimento ha fin qui dimostrato adeguata consapevolezza e cura, sotto entrambi i profili, monitorando costantemente il progetto, sul piano finanziario e operativo, per assumere le iniziative correttive del caso.

Sotto quest'ultimo profilo, peraltro, deve annotarsi che l'ultima rimodulazione della pianificazione finanziaria risultante in Regis mostra una traslazione in avanti

(dapprima al 2023 e 2024, poi ancora al 2025 e 2026) di una spesa pari a circa 140 milioni di euro, inizialmente imputati al primo triennio.

VII.2.3 Vincoli normativi

La pubblicazione delle nuove specifiche tecniche per il SUAP è avvenuta nel IV trimestre 2023, con lieve ritardo rispetto al programma (III trimestre). L'adempimento consente ora di procedere secondo l'iter di sviluppo e di adeguamento dei sistemi e delle procedure.

Rimane il problema della mancanza di una base normativa solida che renda vincolante la digitalizzazione del SUE. Va osservato, al riguardo, che per il SUE non risultano previste, ad oggi, norme di cogenza pari a quelle presenti, già da tempo, per il SUAP. Potrebbe rendersi, quindi, necessario adottare i provvedimenti normativi del caso. In quest'ottica, un'occasione propizia potrebbe essere la revisione del testo unico dell'edilizia, al momento in corso. In via di prassi, peraltro, sembra che gli operatori si stiano già orientando ad applicare anche al SUE le specifiche previste per il SUAP, in quanto compatibili, dando luogo a uno standard di fatto.

VII.2.4 Benchmark europei (decennio digitale)

Come già ricordato, in linea generale, nella deliberazione di questa Sezione Centrale Controllo Gestione Stato, n. 33/2023/G del 27 febbraio 2023, un'attenzione particolare andrà dedicata, nell'attuazione degli interventi di digitalizzazione dell'amministrazione, al "programma strategico per il decennio digitale 2030", istituito con la Decisione (UE) 2022/2481 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 (a seguito della comunicazione della Commissione europea del 9 marzo 2021, dal titolo «Bussola per il digitale 2030: il modello europeo per il decennio digitale»). Questo programma prevede, come noto, determinati obiettivi digitali da raggiungere entro il 2030 (art. 4), da misurare sulla base del DESI e mediante la definizione di specifici indicatori (art. 5), sul cui andamento la Commissione è chiamata a relazionare annualmente (cfr. art. 6).

Dal momento che il richiamato percorso del "decennio digitale" è finanziato mediante una molteplicità di strumenti messi a disposizione per la transizione digitale (inclusi i fondi del PNRR; cfr. considerando 8) e si presta agevolmente all'integrazione con obiettivi e traguardi già fissati nell'ambito del PNRR, è senz'altro da auspicare che, anche nell'attuazione della misura all'esame, siano fin d'ora tenuti in considerazione per quanto possibile anche gli obiettivi (e gli indicatori) rilevanti ai fini del "decennio", al fine di ottimizzare e massimizzare i benefici attesi dall'impiego delle risorse già stanziare da qui al 2026.

VII.3 Contraddittorio

Come già esposto, l'interlocuzione con l'amministrazione è stata proficuamente condotta con carattere di informalità e oralità.

I contenuti del rapporto sono stati anticipati in bozza al Dipartimento, dando luogo a un confronto informale di cui si è tenuto conto ai fini della stesura finale.

VII.4 Raccomandazioni o segnalazioni finali

Si confermano i quattro punti di attenzione dinanzi segnalati (§ VII.2).

Appendice 1 - Definizioni e acronimi

VOCE	Significato
AGID	Agenzia per l'Italia Digitale
API	Application Programming Interfaces (interfacce di programmazione dell'applicazione): consentono lo scambio di informazioni tra sistemi diversi
DFP	Dipartimento della Funzione Pubblica
FTE	Full Time Equivalent (Equivalente a tempo pieno): unità di misura della quantità di lavoro che consente di rendere omogenea e confrontabile la forza lavoro di un progetto
ICT	Information and Communication Technologies (tecnologie dell'informazione e della comunicazione)
PDND	Piattaforma Digitale Nazionale Dati
PNC	Piano Nazionale Complementare
SDG	Single Digital Gateway (Regolamento Europeo 2018/1724): lo sportello unico digitale europeo, consistente in un unico punto di accesso a informazioni, procedure e servizi di assistenza e di risoluzione dei problemi in numerosi settori del mercato interno
SUAP	Sportello unico per le attività produttive
SUE	Sportello unico per l'edilizia
UDM	Unità di Missione

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

