


PNRR LAB RIFORMA PA E PERMITTING

1 dicembre 2022

OBIETTIVI DELLA RICERCA



Proporre un'overview delle principali innovazioni normative e manageriali connesse al PNRR, con particolare riferimento a:

Assessment degli **interventi e riforme previste in tema di PA** con riferimento ai due assi (Digitalizzazione e Innovazione)

1

Proposta di indicatori di attività, efficienza, efficacia e outcome per la valutazione degli interventi in tema di PA

2

Assessment dello **stato dell'arte del permitting in Italia**, anche alla luce delle nuove norme in tema di semplificazione

3

Formulazione di **policy implications e di implicazioni manageriali** per un più efficace iter autorizzativo

4

L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELLA PA



PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

#NEXTGENERATIONITALIA



SEMPLIFICARE PER USCIRE DALL'EMERGENZA



L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA DELLA PA

PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

#NEXTGENERATIONITALIA



SEMPLIFICARE PER USCIRE DALL'EMERGENZA

Riforme e investimenti PA in ottica di pianificazione e programmazione

Focus sugli obiettivi strategici
del Piano in tema di PA



Focus sulla declinazione degli obiettivi
strategici in linee di intervento e degli indicatori



Valutazione e monitoraggio dello stato di
attuazione delle linee di intervento e proposta
di ulteriori indicatori

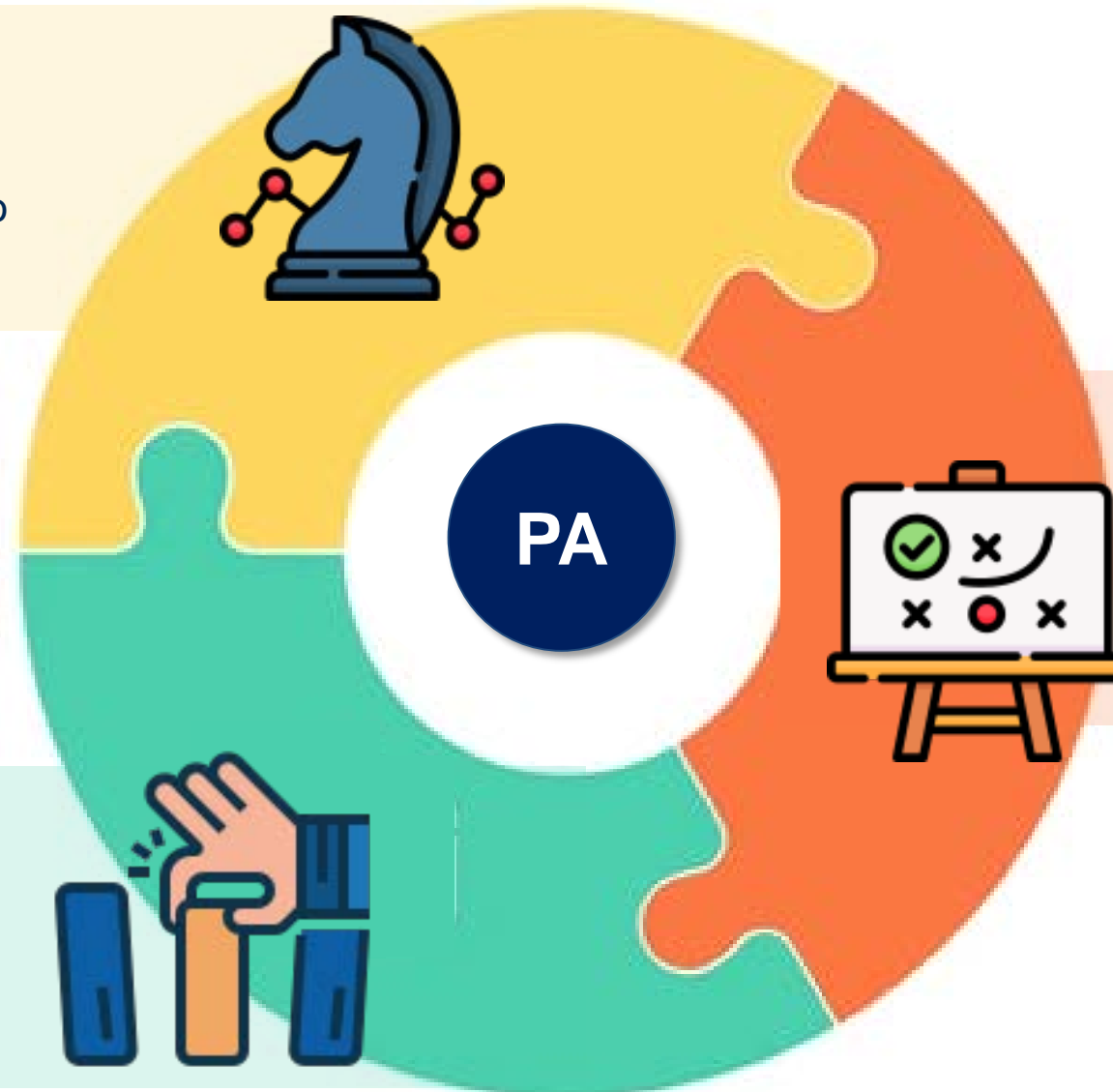


FASE PIANIFICAZIONE STRATEGICA:

- Declinazione in obiettivi strategici
- Impatti e valore pubblico generato

FASE DELL'AZIONE:

- Definizione di interventi correttivi
- Aggiornamento della strategia e degli obiettivi post monitoraggio



FASE PROGRAMMAZIONE ESECUTIVA:

- Declinazione degli obiettivi strategici in attività (azioni e linee di intervento)
- Identificazione e monitoraggio KPI

LINEE DI INTERVENTO ANALIZZATE



DIGITALIZZAZIONE PA:

Investimento 1.1: Infrastrutture digitali (0,9 mld)

Investimento 1.2: Migrazione al cloud per le PA locali (1 mld)

Investimento 1.3: Dati e interoperabilità (0,65 mld)

Investimento 1.4: Servizi digitali e cittadinanza digitale (2,01 mld)

Investimento 1.5: Cybersicurezza (0,62 mld)

Investimento 1.6: Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali (0,61 mld)

Investimento 1.7: Competenze digitali di base (0,20 mld)

Riforma 1.1: Processo di acquisto ICT

Riforma 1.2: Supporto alla trasformazione della PA locale (0,16 mld)

Riforma 1.3: Linee guida Cloud first e interoperabilità

**6,14
MLD**

INNOVAZIONE PA:

Investimento 2.1: Portale unico del reclutamento (0,02 mld)

Investimento 2.2: Task force digitalizzazione, monitoraggio e performance (0,73 mld)

Investimento 2.3: Competenze e capacità amministrativa (0,49 mld)

Riforma 2.1: Accesso e reclutamento

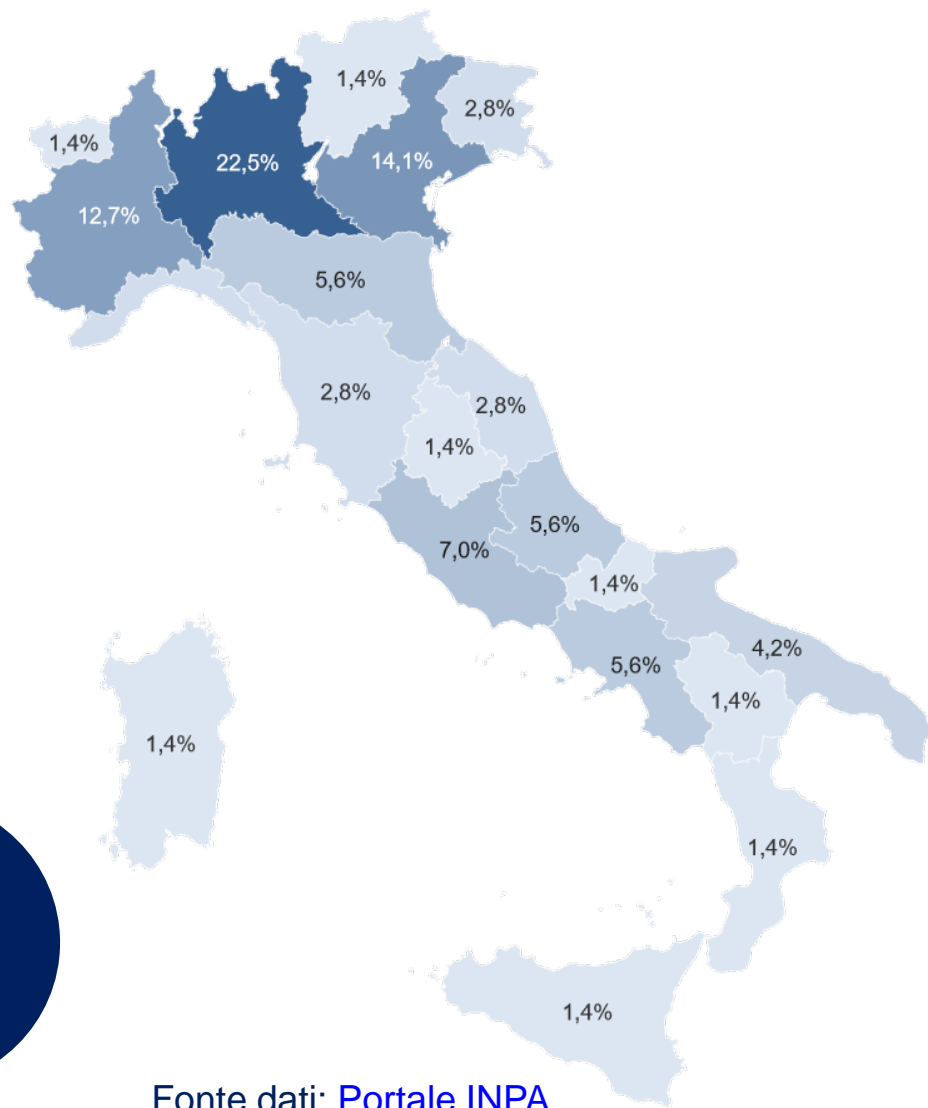
Riforma 2.2: Buona Amministrazione e semplificazione

Riforma 2.3: Competenze e carriere (0,02 mld)

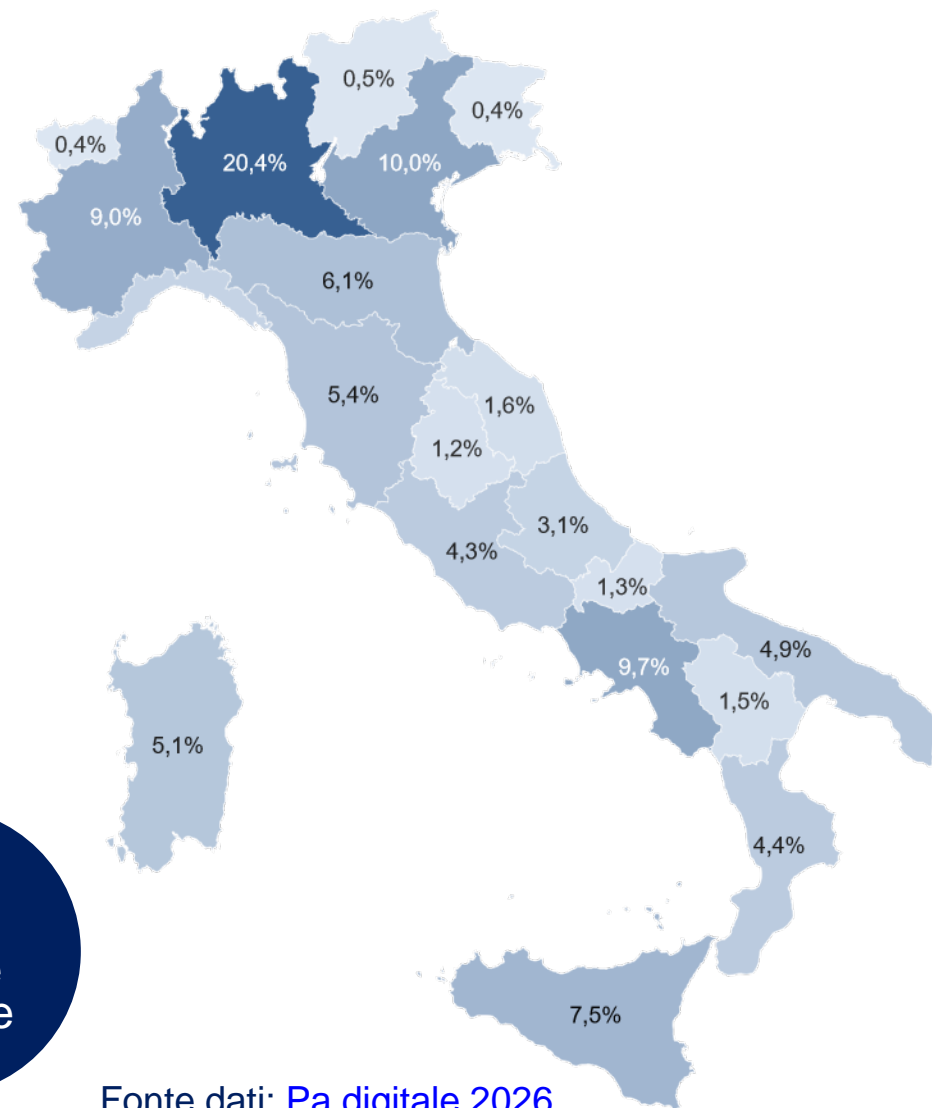
**1,27
MLD**

ALCUNE PRIME EVIDENZE

INNOVAZIONE PA: FOCUS SU CONCORSI SU PORTALE INPA (INVESTIMENTO 2.1)



DIGITALIZZAZIONE PA: FOCUS SU ABILITAZIONE AL CLOUD DEI COMUNI (INVESTIMENTO 1.2)



PROPOSTA INDICATORI DI PERFORMANCE

ESEMPIO RIFORMA 2.1 – ACCESSO E RECLUTAMENTO (1/3)



ATTIVITÀ



EFFICIENZA



EFFICACIA



IMPATTO

Attori coinvolti

- Dipartimento Funzione Pubblica
- Scuola Nazionale dell'Amministrazione
- Amministrazioni Centrali (potenzialmente anche AA.PP. territoriali)
- Società specializzate in Assessment center
- Specialisti dell'Assessment center

Analisi
indicatore

Gli indicatori intendono offrire una rappresentazione del grado di adozione dello strumento dell'Assessment center da parte in primis delle Amministrazioni Centrali. In particolare, il numero di richieste di supporto alla SNA da parte degli Enti Centrali permette di tracciare il numero di amministrazioni che si stanno dotando dello strumento dell'assessment center, in coerenza con le linee guida della SNA. In secondo luogo, il numero di Amministrazioni Centrali che si sono già dotate di assessment center rappresenta anch'esso un indicatore del grado di adozione della riforma.

Numero di Enti che si sono dotati di Assessment Center

Tempo medio per il completamento dei concorsi con Assessment Center



STRUTTURA DEL DOCUMENTO

Obiettivi del documento	03
Approccio metodologico	04
Struttura del documento	05
Sezione 1: focus su programmazione strategica	06
Sezione 2: focus su programmazione esecutiva	14
Sezione 2.1: milestone e target Digitalizzazione PA	18
Sezione 2.2: milestone e target Innovazione PA	40
Sezione 3: stato di attuazione e valutazione degli interventi e valutazione	64
Sezione 4: conclusioni e policy implications	163

PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA

#NEXTGENERATIONITALIA



Assessment dello stato dell'arte del permitting in Italia e analisi di casi studio rilevanti



Overview delle innovazioni normative in tema di semplificazione



Mappatura di alcuni processi effettivi e ricostruzione del processo «teorico»



Raccolta e sistematizzazione di buone pratiche a livello internazionale in tema di permitting



SEMPLIFICARE PER USCIRE DALL'EMERGENZA



APPROCCIO METODOLOGICO



PROCESSO AS IS

Ricostruzione del **processo «effettivo»** ovvero dell'insieme degli attori, dei tempi e delle decisioni che hanno caratterizzato l'iter di permitting



PROCESSO TEORICO

Ricostruzione dell'insieme di attori, tempi e decisioni che dovrebbero caratterizzare il processo alla luce delle **disposizioni normative** (considerando anche le **innovazioni normative in tema di semplificazione**)

CASI STUDIO ANALIZZATI

1

Settore energie rinnovabili (ENEL):

- Impianto Partanna: regione Siciliana, impianto eolico;
- Impianto Castelmauro: Regione Molise, impianto eolico;
- Impianto Gioia Tauro: Regione Calabria, solare fotovoltaico;
- Impianto Foggia 2: Regione Puglia, solare fotovoltaico.

2

Settore trasporto gas (SNAM):

- Interconnessione TAP: Regione Puglia;
- Metanodotto Ravenna-Chieti (Tratto Ravenna-Jesi): Regioni Emilia-Romagna e Marche;
- Metanodotto Ravenna-Chieti (Tratto San Benedetto del Tronto-Chieti): Regioni Marche e Abruzzo.

3

Ciclo Idrico Integrato (SMAT):

- Impianto Valsalice: comune Torino, condotta adduttrice;
- Impianto Feletto: Comune di Feletto, impianto di Depurazione;
- Impianto Rivoli: Comune di Rivoli, realizzazione interconnessione idraulica.



UN ESEMPIO – SETTORE ENERGIE RINNOVABILI

IMPIANTO

Impianto eolico di Partanna (acquisito da Enel Green Power a iter concluso)

ENTI COINVOLTI

3 Enti chiave: Regione Sicilia, TAR Sicilia – Palermo, Sovrintendenza Beni Culturali e Ambientali

TEMPI EFFETTIVI

Circa 7 anni e 6 mesi

TEMPO TEORICO

Circa 1 anno e 6 mesi, sulla base delle nuove previsioni normative

PRINCIPALI RITARDI

- **2 ANNI CIRCA**: Sommatoria di ritardi ricollegabili al silenzio degli Enti e alla **convocazione delle Conferenze di Servizi (CdS)**
- **6 MESI CIRCA**: Ritardi nella conclusione del procedimento per la **mancata comunicazione di pareri obbligatori**.
- **3 ANNI e 6 MESI CIRCA**: Ulteriori ritardi ricollegabili a necessità di **ricorso al TAR** per inerzia degli enti coinvolti e rimodulazione del progetto

UN ESEMPIO – SETTORE TRASPORTO GAS

INFRASTRUT-
TURA

Metanodotto Ravenna-Chieti

ENTI
COINVOLTI

4 Enti chiave: 2 a livello regionale (Marche ed Emilia-Romagna) e due a livello nazionale (Ministero Ambiente e Ministero della Cultura)

TEMPI
EFFETTIVI

Circa 3 anni e 6 mesi

TEMPO
TEORICO

Circa 1 anno e 2 mesi, sulla base delle nuove previsioni normative

PRINCIPALI
RITARDI

- **18 MESI CIRCA**: Reiterate **richieste di integrazioni** nel procedimento di Valutazione Impatto Ambientale (VIA)
- **3 MESI CIRCA**: Ritardo nel **rilascio dei pareri** dei diversi enti per la VIA
- **3 MESI CIRCA**: Ritardi nella ricezione delle **Intese** del procedimento di Autorizzazione Unica (AU)
- **3 MESI CIRCA**: Ritardo nel **rilascio del provvedimento** autorizzativo di VIA

PRINCIPALI CRITICITÀ EMERSE



Assenza di meccanismi vincolanti che possano garantire certezza dei tempi e bassi tassi di successo dei procedimenti

1

Grande variabilità della durata del processo a livello regionale

2

Complesso coordinamento tra Stato e Regioni

3

Separazione degli iter (VIA e AU) che implica tempi più lunghi

4

Mancanza di possibilità di monitoraggio dello stato di avanzamento dell'iter

5

Sovrapposizione delle competenze tra Enti e soggetti istituzionali nell'ambito del medesimo iter

6

Inerzia degli Enti e ritardi nelle convocazioni delle CdS

7

Carattere non conclusivo della CdS

8

Mancanza di tempi perentori per emissione titoli autorizzativi dopo conclusione iter

9

ESITI COMPARAZIONE INTERNAZIONALE



CRITICITÀ NELL'INDIVIDUAZIONE DEL SITO

Limitato ricorso ad aree abbandonate o degradate destinate ad uso agricolo per impianti RES

Assenza di uniformità sulla durata dei processi autorizzativi, che varia in maniera significativa a livello regionale

Assenza di sistemi di monitoraggio a livello nazionale e limitata digitalizzazione e trasparenza delle procedure



AUTORIZZAZIONE AMMINISTRATIVA

Elevata influenza di alcuni attori (MIC- Ministero Cultura e Sovrintendenza)

Limitata collaborazione tra diverse PA

Limitato coinvolgimento dei cittadini



STRUTTURA DEL DOCUMENTO

Obiettivi del documento	03
Approccio metodologico	04
Struttura del documento	05
Sezione 1: analisi innovazioni normative su permitting	06
Sezione 1.1: assessment fase autorizzativa attuale	10
Sezione 1.2: descrizione principali interventi normativi	16
Sezione 1.3: focus su VIA, PUA e PAUR	22
Sezione 2: mappatura dei casi rilevanti in tema di permitting	45
Sezione 2.1: energie rinnovabili	49
Sezione 2.2: trasporto gas	68
Sezione 2.3: ciclo idrico integrato	88
Sezione 3: analisi best practice internazionali	104
Sezione 4: conclusioni e policy implications	116



I QUATTRO ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO



CONTESTO NORMATIVO

Innovazioni normative volte
a semplificare ed
efficientare il processo di
permitting



GOVERNANCE MULTI-LIVELLO

Trade-off tra
centralizzazione e
responsabilizzazione
territoriale



CAPACITÀ AMMINISTRATIVA

Rafforzamento dei modelli
organizzativi e delle
competenze della PA

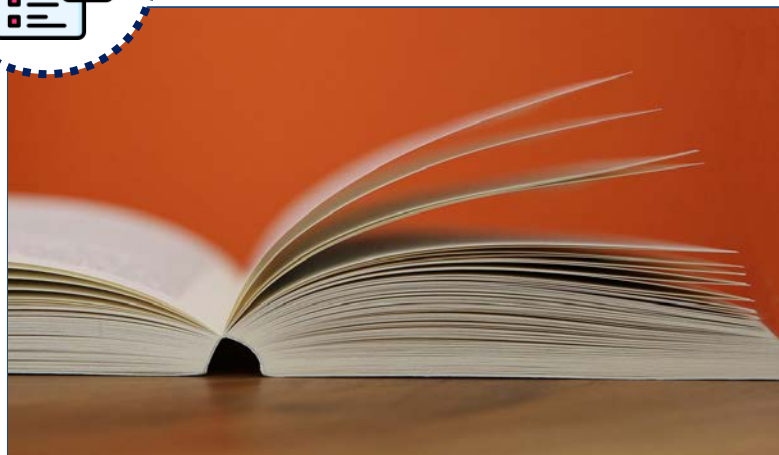


ENGAGEMENT E CO-PRODUCTION

Attivo coinvolgimento dei
cittadini e delle comunità
locali nel processo



INTRODUZIONE DI INNOVAZIONI IN AMBITO NORMATIVO



SISTEMATIZZAZIONE DELLA NORMATIVA IN TEMA DI PERMITTING



SEMPLIFICAZIONE E CERTEZZA DEL PROCESSO DI PERMITTING



INTRODUZIONE DI MECCANISMI VINCOLANTI PER IL RISPETTO DEI TEMPI



SEMPLIFICAZIONI IN MATERIA DI APPALTI

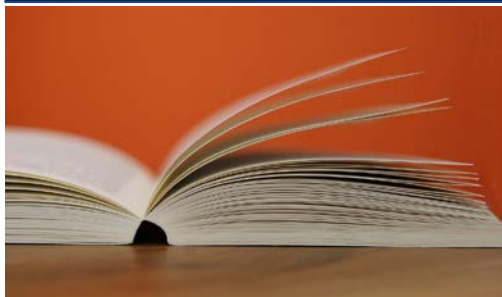


SUPERAMENTO DINIEGHI SU UTILIZZO DEL SUOLO



NUOVE PREVISIONI NORMATIVE IN TEMA DI REPOWERING DEGLI IMPIANTI

1. SISTEMATIZZAZIONE DELLA NORMATIVA IN TEMA DI PERMITTING



DA...

Un elevato grado di complessità normativa e molteplicità di ruoli e competenze non definite in maniera univoca.

A...

Predisposizione di un **Testo Unico sul permitting in campo energetico**, per sistematizzare tutti gli interventi normativi e definire tempi uniformi e competenze.

2. SEMPLIFICAZIONE E CERTEZZA DEL PROCESSO DI PERMITTING



DA...

Presenza di un iter autorizzativo ancora distinto (VIA e AU) a livello nazionale, con il coinvolgimento dei medesimi attori.

A...

Accorpamento dei procedimenti di VIA e AU, con ruolo chiave del Ministero Ambiente e Sicurezza Energetica (MASE), e introduzione del principio di legittimo affidamento.

3. INTRODUZIONE DI MECCANISMI VINCOLANTI PER IL RISPETTO DEI TEMPI



DA...

Forti differenze tra tempi effettivi e teorici, anche a fronte della riduzione delle tempistiche prevista per legge.

A...

Previsione di conseguenze (sul piano amministrativo) in caso di mancato rispetto dei tempi (**responsabilità del non fare**).

4. SEMPLIFICAZIONI IN MATERIA DI APPALTI



DA...

Necessità di una semplificazione e di **un'accelerazione dei processi** di affidamento e semplificazione delle fasi progettuali

A...

Adozione dei decreti attuativi in tema di Appalti Pubblici e **unificazione delle fasi progettuali definitiva ed esecutiva** per concentrare le interlocuzioni con gli attori

5. SUPERAMENTO DINIEGHI SU UTILIZZO DEL SUOLO



DA...

Comportamenti ostativi degli enti locali verso lo sviluppo rinnovabile su terreni agricoli, in **contrasto** con la **normativa nazionale**

A...

Eliminare barriere aprioristiche allo sviluppo di rinnovabili su terreni agricoli, anche prevedendo **diversa categorizzazione** come diverso uso del suolo impianti FER

6. NUOVE PREVISIONI NORMATIVE IN TEMA DI REPOWERING DEGLI IMPIANTI



DA...

La necessità di **ricominciare il processo autorizzativo in caso di repowering** (parzialmente oggetto DL. 77/2021)

A...

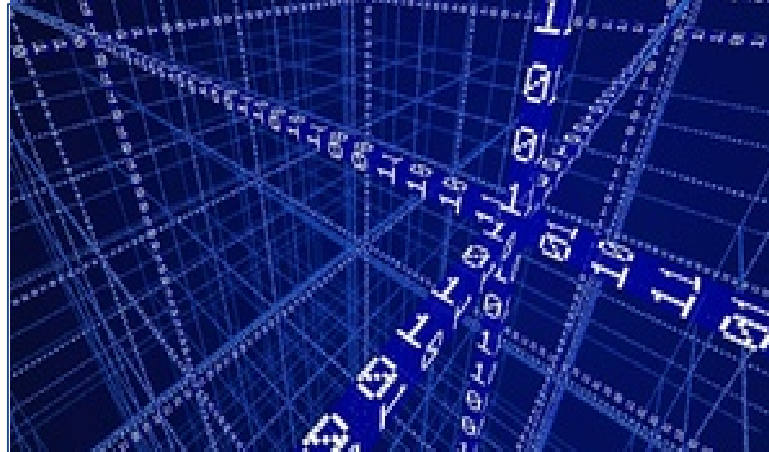
Esclusione della VIA e dell'AU per repowering e revamping a parità di suolo utilizzato e differente declinazione delle procedure sulla base dell'impianto.



DEFINIZIONE DI UN MODELLO DI GOVERNANCE IN TEMA DI PERMITTING



DEFINIZIONE DI CRITERI UNIFORMI A LIVELLO NAZIONALE PER L'IDENTIFICAZIONE DEI SITI



PREVISIONE DI STRUMENTI DIGITALI PER IL MONITORAGGIO



PREVISIONE DI UNA CABINA DI REGIA A LIVELLO CENTRALE



DEFINIZIONE DI CHECKLIST PER IL PROCESSO DI PERMITTING



RESPONSABILIZZAZIONE DEL LIVELLO LOCALE E BURDEN SHARING



RESPONSABILIZZAZIONE DEGLI ENTI CENTRALI COINVOLTI NEL PROCESSO DI PERMITTING

7. DEFINIZIONE DI CRITERI UNIFORMI A LIVELLO NAZIONALE PER L'IDENTIFICAZIONE DEI SITI



DA...

Una grande variabilità a livello regionale per l'identificazione delle aree idonee per la realizzazione degli impianti RES

A...

Emanazione dei **decreti attuativi** in tema di **aree idonee e non idonee**, creazione **portale nazionale** per mappare i vincoli esistenti e per definizione chiara aree idonee

8. PREVISIONE DI STRUMENTI DIGITALI PER IL MONITORAGGIO



DA...

Assenza di strumenti per il monitoraggio a livello regionale dei procedimenti o mancanza di soluzioni uniformi

A...

Digitalizzazione del processo di permitting in campo energetico, con strumenti di tracking online (portale nazionale con informazioni a livello regionale)

9. DEFINIZIONE DI CHECKLIST PER IL PROCESSO DI PERMITTING



DA...

Grandi differenze tra le regioni rispetto alla decisioni prese in fase di permitting per l'assenza di **standard uniformi**

A...

Adozione di standard comuni a livello nazionale, attraverso **checklist rivolte a tutte le Regioni** e gli Enti coinvolti per ciascuna diversa tipologia di intervento

10. RESPONSABILIZZAZIONE DEL LIVELLO LOCALE E BURDEN SHARING



DA...

Diverso approccio a livello regionale al tema delle RES e diversa sensibilità mostrata a tali investimenti

A...

Maggiore responsabilizzazione del livello regionale attraverso il **burden sharing**.
Meccanismi di responsabilizzazione sia in fase **ex ante** che **ex post**

11. PREVISIONE DI UNA CABINA DI REGIA A LIVELLO CENTRALE



DA...

La necessità di maggiore trasparenza e monitoraggio a livello centrale per garantire la maggiore omogeneità dei processi autorizzativi

A...

Creazione di una Cabina di Regia a livello nazionale, per il monitoraggio dei documenti di programmazione strategica nazionale e degli investimenti

12. RESPONSABILIZZAZIONE DEGLI ENTI CENTRALI COINVOLTI NEL PROCESSO DI PERMITTING



DA...

Grande pervasività dell'intervento del MIC e delle Sovrintendenze, come evidenziato dalla Commissione

A...

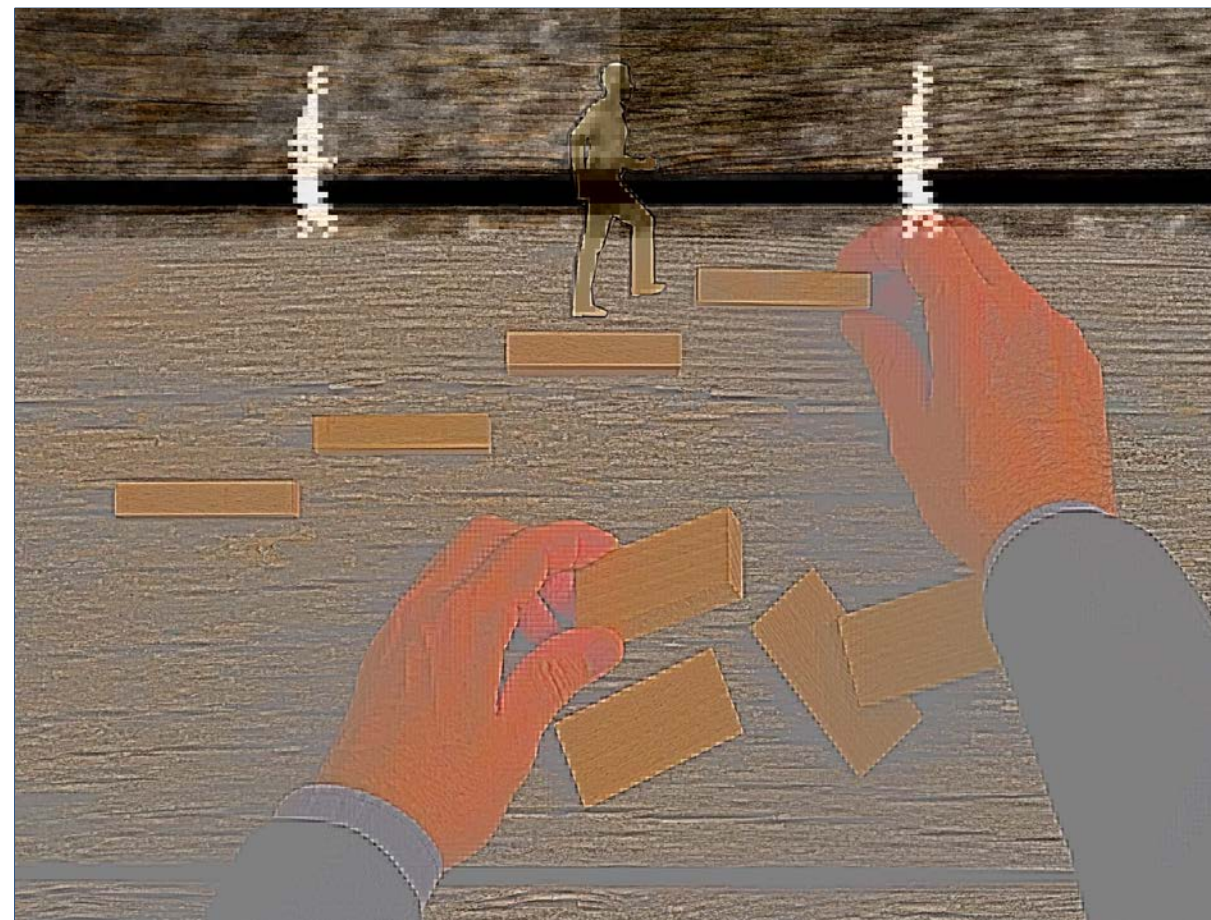
Riservare al **MASE** il ruolo di **pivot** per l'autorizzazione degli impianti o **responsabilizzazione del MIC** nel raggiungimento di obiettivi in tema RES



INTERVENTI PER IL RAFFORZAMENTO AMMINISTRATIVO



REVISIONE DEI PROCESSI ORGANIZZATIVI DELLE PA IN AMBITO DI PERMITTING



INDIVIDUAZIONE E ATTRAZIONE DI NUOVI PROFILI PROFESSIONALI E COMPETENZE SPECIFICHE

13. REVISIONE DEI PROCESSI ORGANIZZATIVI DELLE PA IN AMBITO DI PERMITTING



DA...

Grande variabilità nei tempi del processo a livello regionale, imputabile potenzialmente al diverso grado di **maturità del modello organizzativo delle PA** e ad una **diversa velocità nel fornire risposte agli operatori**

A...

Attivazione di processi di **cambiamento organizzativo**, che prevedano la **mappatura e la revisione dei processi interni** alle PA in tema di permitting, individuando chiaramente le unità organizzative e le risorse umane coinvolte

14. INDIVIDUAZIONE E ATTRAZIONE DI NUOVI PROFILI PROFESSIONALI E COMPETENZE SPECIFICHE



DA...

Grande variabilità nei tempi del processo a livello regionale, imputabile potenzialmente **all'assenza delle giuste competenze all'interno degli Enti**, con rischio di ritardi o mancate autorizzazioni

A...

Assunzione di **nuovi profili professionali**, con competenze tecniche (ingegneri ed esperti di diritto amministrativo). Attivazione di **strumenti di upskilling** e aggiornamento del personale. Previsione di **comunità di pratica** per la condivisione di conoscenze

ENGAGEMENT E CO-PRODUCTION: POLICY IMPLICATIONS



INTERVENTI PER L'EFFICACE CONVOLGIMENTO DI ATTORI CHIAVE E DELLE COMUNITÀ



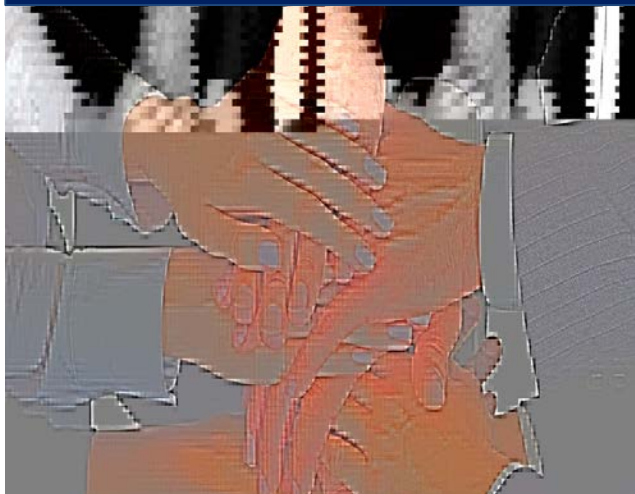
COINVOLGIMENTO DI TUTTI GLI STAKEHOLDER CHIAVE



ENGAGEMENT DELLE COMUNITÀ LOCALI E PARTECIPAZIONE AI BENEFICI

ENGAGEMENT E CO-PRODUCTION: POLICY IMPLICATIONS

15. COINVOLGIMENTO DI TUTTI GLI STAKEHOLDER CHIAVE



DA...

Grande numerosità degli attori coinvolti nel processo di permitting e **diverso grado di engagement e partecipazione**, con particolare riferimento alle CdS (casi in cui l'intesa viene espressa al di fuori della Conferenza)

A...

Obbligo per gli attori di esprimere **parere o intese all'interno della CdS** e partecipazione di tutti i soggetti (inclusi i concessionari) alla Conferenza, anche mediante **l'accorpamento del progetto definitivo ed esecutivo**. Utilizzo di **strumenti digitali per la collaborazione**

16. ENGAGEMENT DELLE COMUNITÀ LOCALI E COMPARTECIPAZIONE AI BENEFICI



DA...

Presenza di **resistenze da parte delle comunità locali** per la realizzazione dell'opere: il **caso TAP** rappresenta un esempio di come le opposizioni dei cittadini, supportate dal livello politico, possano rallentare il processo di permitting

A...

Attivazione di strumenti di consultazione e piattaforme attraverso cui i cittadini possono ricevere tutti i dettagli sul progetto, formulare quesiti e fornire feedback.
Promozione di iniziative per la **compartecipazione ai benefici** delle comunità locali (es comunità energetiche)