



**INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI SEMPLIFICAZIONE E  
DIGITALIZZAZIONE DELLE PROCEDURE AMMINISTRATIVE  
NEI RAPPORTI TRA CITTADINO E PUBBLICA AMMINISTRAZIONE**

***ROMA, 27 febbraio 2025***

## **Premessa**

La riforma della PA è stata inserita nell'ambito del PNRR come azione trasversale necessaria per attuare gli investimenti previsti nel Piano e per consentire che essi abbiano un impatto maggiore e duraturo nel tempo, rendendo il Paese più produttivo e resiliente.

La riforma della PA si basa su tre pilastri fondamentali: 1) il rafforzamento della capacità amministrativa; 2) la semplificazione delle procedure e dell'organizzazione amministrativa; 3) la digitalizzazione.

Nel percorso di riforma avviato occorre tenere conto del contesto costituzionale del Paese caratterizzato dall'autonomia delle istituzioni costitutive della Repubblica e da una pluralità di pubbliche amministrazioni molto diverse tra di loro.

Non è possibile affrontare il tema della riforma della pubblica amministrazione al singolare secondo una articolazione uniforme. Occorre invece prevedere percorsi articolati che valorizzino la rete delle diverse istituzioni pubbliche, l'implementazione a rete (non a raggiera) della riforma, il monitoraggio e la valutazione del suo impatto nei diversi livelli istituzionali della Repubblica.

Le Province, nell'esercizio delle loro funzioni fondamentali in materia di raccolta ed elaborazione dati e di assistenza tecnica ed amministrativa agli enti locali previste dall'articolo 1, comma 85, della legge 56/14, rappresentano un naturale snodo di semplificazione del sistema di governo locale e possono supportare gli enti locali del territorio, in particolare i Comuni più piccoli, per una diffusa e coerente implementazione dei processi di semplificazione amministrativa e di trasformazione digitale a livello locale.

La semplificazione e la digitalizzazione delle procedure amministrative è uno degli strumenti essenziali per raggiungere l'obiettivo più generale della ricostruzione di un rapporto di fiducia tra i cittadini e la pubblica amministrazione. attraverso una strategia che consenta di contemperare le esigenze di utilizzo dei molti dati in rete, la trasparenza e la protezione della sfera dei dati personali, facendo in modo che le tecnologie aiutino a proteggere anche i diritti delle persone, per esempio attraverso l'anonimizzazione dei dati personali e la generazione di indici sintetici.

Lo Stato, nell'esercizio della sua competenza in materia di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati delle diverse amministrazioni pubbliche, può individuare strategie per semplificare, digitalizzare e standardizzare le procedure amministrative nei diversi settori, coinvolgendo tutte le istituzioni interessate. In primo luogo, attraverso il coordinamento delle diverse amministrazioni centrali che si occupano della semplificazione amministrativa e della digitalizzazione. In secondo luogo, attraverso il coinvolgimento costante del sistema delle autonomie territoriali attraverso le loro associazioni rappresentative.

## ***L'evoluzione normativa recente***

Nel [Decreto-Legge 16 luglio 2020, n. 76 \(art. 12, comma 3\)](#) è stata introdotta una norma che assegna alle Province e alle Città metropolitane il compito di organizzare lo svolgimento delle funzioni conoscitive, strumentali e di controllo, connesse all'attuazione delle norme di semplificazione della documentazione e dei procedimenti amministrativi attraverso le loro Assemblee dei Sindaci<sup>1</sup>.

Nel [Decreto-Legge 9 giugno 2021, n. 80 \(articoli 3-bis e 6\)](#) è stata prevista la possibilità di gestire in forma associata tra gli enti locali le procedure di reclutamento ed è stato previsto il PIAO come strumento unico di pianificazione delle attività e dell'organizzazione di delle pubbliche amministrazioni nel quale inserire anche le strategie di semplificazione e digitalizzazione delle procedure amministrative. In questo contesto è stato previsto per le Province e le Città metropolitane un ruolo di supporto agli enti locali del territorio e di monitoraggio delle performance dei Comuni con meno di 15.000 abitanti.

Nella [Riforma dei servizi pubblici locali](#) introdotta con il decreto legislativo 201/22 è stato riconosciuto alle Province e alle Città metropolitane un ruolo di coordinamento e monitoraggio delle Province sui servizi pubblici locali di rilevanza economica.

Con l'introduzione del nuovo [Codice dei contratti pubblici](#) a seguito dell'approvazione del decreto legislativo 36/23 si è avviato un reale processo di qualificazione delle stazioni appaltanti che ha portato alla qualificazione delle centrali di committenza di tutte le 86 Province italiane, che nel 2024 hanno gestito appalti per oltre miliardi di euro, non solo per se stesse, ma anche per i 2300 Comuni ed enti convenzionati del loro territorio.

Anche nella normativa secondaria è stato declinato un ruolo specifico delle Province come snodo strategico della semplificazione del sistema di governo locale dal punto di vista delle funzioni informative, attraverso la [Delibera COMSTAT 13/23](#) su organizzazione e funzionamento degli uffici di statistica delle province, delle città metropolitane e degli altri enti di area vasta e l'[aggiornamento 2025 del Piano triennale per l'Informatica](#) che la possibilità di esercizio associato a livello locale dei processi di transizione digitale e la pianificazione strategica dei processi di digitalizzazione nei PIAO in ambito provinciale e metropolitano.

## ***Il problema delle risorse finanziarie***

Il tema delle riforme amministrative deve essere legato strettamente ad investimenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, con

---

<sup>1</sup> Articolo 12, comma 3, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76: "Gli enti locali possono gestire in forma associata in ambito provinciale o metropolitano l'attuazione delle disposizioni di cui all'articolo 18 della legge 7 agosto 1990, n. 241. Le province e le città metropolitane definiscono nelle assemblee dei sindaci delle province e nelle conferenze metropolitane appositi protocolli per organizzare lo svolgimento delle funzioni conoscitive, strumentali e di controllo, connesse all'attuazione delle norme di semplificazione della documentazione e dei procedimenti amministrativi."

particolare attenzione alle Province e agli enti locali, che negli ultimi anni hanno subito una consistente riduzione del personale che lavora negli enti.

Le Province hanno gestito le loro funzioni fondamentali e le funzioni assegnate dalla legislazione statale con le limitate risorse disponibili nei loro bilanci.

Non ci sono stati investimenti mirati da parte dello Stato per supportare le Province nell'esercizio delle funzioni fondamentali in materia di raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnica amministrativa agli enti locali, gestione delle stazioni uniche appaltanti, gestione dei concorsi, monitoraggio dei contratti dei servizi pubblici previste dalla legge.

Lo Stato e le Regioni, nell'ambito delle risorse europee messe a disposizione del Paese attraverso il PNRR e i fondi coesione, non hanno investito sulle Province come snodo strategico del sistema di governo locale su cui riordinare e semplificare le funzioni strumentali, conoscitive e di controllo a livello locale, anche secondo le indicazioni contenute nella legge 56/14, ma hanno investito a raggiera su azioni dirette di assistenza e supporto agli enti locali che coinvolgevano direttamente i Comuni del territorio.

Nel PNRR è stato dato un largo spazio ad una strategia di digitalizzazione della pubblica amministrazione e alle riforme amministrative.

Nella Missione 1 sono previsti diversi interventi in materia digitalizzazione - infrastrutture digitali, cloud, cybersicurezza, piattaforme abilitanti per l'interoperabilità, servizi di notifica, pagamenti, identità digitale, accessibilità dei siti, sviluppo delle competenze digitali dei cittadini - che sono di competenza al Dipartimento per la trasformazione digitale.

Nella stessa missione, sono anche previsti diversi interventi per la semplificazione delle procedure amministrative e per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni che sono di competenza del Dipartimento della funzione pubblica.

L'attuazione di questi interventi ha visto coinvolte moltissime amministrazioni, dalle amministrazioni centrali, alle Regioni e agli enti locali.

La maggior parte delle risorse dedicate agli enti territoriali per la digitalizzazione e la riforma della PA è stata impegnata sulle Regioni e sui Comuni. Le Province sono state coinvolte solo molto marginalmente.

Le nuove Province, a seguito delle innovazioni introdotte dalla legge 56/2014 e nelle more di una sua ulteriore auspicata riforma, sono enti "di Area Vasta" che esercitano le loro funzioni in stretto rapporto con i Comuni e gli enti locali del loro territorio.

Le azioni intraprese per la semplificazione e digitalizzazione delle procedure amministrative possono trovare opportuna ricaduta a livello locale attraverso un investimento e un coinvolgimento delle Province che offra uno stabile supporto agli enti locali del territorio e consenta anche di monitorare l'impatto e l'efficacia reale degli investimenti in materia sul Valore Pubblico e sul benessere dei cittadini.

La scarsità delle risorse sul digitale sta giocando per le Province italiane un ruolo molto rilevante in negativo, poiché impedisce ad esse di svolgere al meglio il ruolo di coordinamento e monitoraggio assegnato agli enti di area vasta, che sono chiamati a fare rete e a supportare le attività degli enti locali, soprattutto dei Comuni più piccoli.

Per le Province risulta essenziale poter accedere a finanziamenti che consentano la dematerializzazione degli archivi, la migrazione al Cloud, la digitalizzazione delle procedure, l'interoperabilità dei sistemi informatici, l'accesso alla Piattaforma Digitale Nazionale Dati, alla Piattaforma notifiche digitali, alla Rete dei servizi di facilitazione digitale, la costruzione di centri di competenza per accompagnare con azioni strutturate di supporto e formazione i processi di semplificazione amministrativa e di trasformazione digitale degli enti locali dei loro territori.

Le risorse necessarie per il sistema delle Province possono essere individuate anche a partire dalle iniziative di collaborazione che sono maturate positivamente in questi anni tra l'UPI, il Dipartimento della Funzione Pubblica e il Dipartimento per la Trasformazione Digitale.

### **Le richieste delle Province**

Sulla base delle osservazioni svolte, la principale richiesta che l'Unione delle Province d'Italia porta all'attenzione della Commissione parlamentare per la semplificazione è l'adeguato finanziamento delle funzioni fondamentali e delle funzioni che la legislazione nazionale assegna alle Province da parte dello Stato e delle Regioni.

Occorrono investimenti e risorse per creare strutture specializzate nelle Province che possano assolvere al meglio le funzioni di raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnica e amministrativa, semplificazione e digitalizzazione dell'amministrazione locale, che l'ordinamento assegna agli enti di area vasta, anche attraverso il reclutamento di personale qualificato e la valorizzazione adeguata delle professionalità presenti negli enti.

L'evoluzione delle tecnologie dell'informazione può oggi permettere una semplificazione degli obblighi di comunicazione di informazioni da parte degli enti locali nei confronti delle pubbliche amministrazioni centrali, per evitare duplicazioni e sovrapposizioni di adempimenti, e valorizzare la piena interoperabilità tra le banche dati pubbliche e l'accessibilità degli archivi nazionali attraverso il ricorso al cloud.

La semplificazione degli adempimenti informativi e la valorizzazione delle Province e delle Città metropolitane come piattaforme amministrative per la semplificazione e il rafforzamento di tutto il sistema di governo locale possono essere punti qualificanti di un percorso di revisione del Codice dell'amministrazione digitale e della normativa in materia di trasparenza, che tenga conto delle innovazioni giuridiche introdotte dalla più recente legislazione nazionale ed europea in materia di semplificazione amministrativa digitalizzazione e di adozione nelle PA dei sistemi di Intelligenza Artificiale.