



AUDIZIONE

SENATO DELLA REPUBBLICA

COMMISSIONI RIUNITE I AFFARI COSTITUZIONALI E VIII LAVORI PUBBLICI

AS 1883

**Conversione in legge del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante
*“Misure urgenti per la semplificazione e l’innovazione digitale”***

Roma, 28 luglio 2020

Premessa

Il decreto legge n. 76/2020 (cosiddetto Decreto Semplificazioni) - pubblicato in Gazzetta Ufficiale n. 178 del 16 luglio 2020 – introduce norme importanti per la semplificazione dell'azione amministrativa di Comuni e Città Metropolitane.

Si compone di 65 articoli suddivisi in 4 Titoli: Semplificazioni in materia di contratti pubblici e edilizia; Semplificazioni procedurali e responsabilità; Misure di semplificazione per il sostegno e la diffusione dell'amministrazione digitale; Semplificazioni in materia di attività di impresa, ambiente e green economy.

Trattasi, per la maggior parte dei casi e soprattutto in materia di appalti, di modifiche normative aventi il carattere della transitorietà e dunque con efficacia temporalmente limitata al 31.07.2021. In altri casi invece, soprattutto per quanto riguarda le semplificazioni in materia di procedimento amministrativo ed edilizia, di misure aventi carattere strutturale e, come tali, va calcolato il loro impatto a regime come nel caso della diminuzione del contributo di costruzione di cui si dirà in seguito.

Va sottolineato come, nel provvedimento, molte delle richieste dell'Associazione siano state recepite.

Positivo, allo scopo di accelerare gli investimenti e dare una scossa alle economie locali, la previsione di innalzare la soglia degli affidamenti diretti per opere fino a 150 mila euro e forte semplificazione delle procedure negoziate fino a 5 milioni di euro.

In materia edilizia, bene la modifica delle regole edilizie per manutenzioni straordinarie e ristrutturazioni al fine di consentire l'attuazione di incentivi per la rigenerazione urbana. Accolta infine la formula del silenzio assenso e tempi perentori per le procedure di autorizzazione in conferenza dei servizi.

Positiva anche la limitata della responsabilità per danno erariale ai soli casi di dolo per i funzionari che adempiono nei tempi individuati per le procedure ridisegnate dal decreto (due mesi per gli affidamenti diretti, quattro mesi per le negoziate e sei mesi per gli appalti sopra soglia) e infine apprezziamo la modifica del reato di abuso d'ufficio che restituisce certezza e dunque anche responsabilità concreta a tale fattispecie di reato.

Un apprezzamento infine per le norme proposte dalla cabina di regia dell'Anci per i Comuni che hanno subito il terremoto: subcommissari con poteri di affidamento dei lavori di ricostruzione pubblica in deroga a ogni normativa, fatta eccezione per quella penale e possibilità di installare strutture amovibili senza necessità di parere obbligatorio della sovrintendenza.

Tutto ciò premesso si passa all'esame del provvedimento più in dettaglio, con alcune osservazioni e richieste di correttivi.

1.1. Appalti

Si tratta di misure volte ad incentivare gli investimenti pubblici e fronteggiare le conseguenze negative economiche derivanti dall'emergenza Covid-19, nella maggior parte dei casi, con una tempistica limitata nel tempo.

Nel merito, positivo quindi l'articolo 1 del decreto legge, che prevede specifiche deroghe agli articoli 36 e 157 del codice, disponendo, fino al 31 luglio 2021, **innalzando la soglia degli affidamenti diretti** per lavori, servizi e forniture da 40.000 euro, fino a 150.000 euro e la possibilità di ricorrere alla procedura negoziata, senza bando, per gli affidamenti di lavori, servizi e forniture fino al limite di cui alle soglie di rilevanza comunitaria (ex art. 35 del d.lgs. 50/2016), rispetto a distinte fasce di importo e numero di operatori economici da inviare. Proposta sostenuta dall'ANCI e finalizzata a semplificare gli affidamenti, riducendone i tempi.

Bene anche la possibilità di aggiudicare **appalti soprasoglia** (art. 2), legati al superamento emergenza covid-19, con procedura negoziata per ragioni di estrema urgenza, quando non si possono rispettare neanche i termini abbreviati previsti dalle procedure ordinarie. Fino al 31 luglio 2021, tali appalti, inclusi gli affidamenti di servizi di ingegneria e architettura seguono tempi ridotti, previsti dalle procedure d'urgenza.

Gli appalti

ANCI, inoltre, esprime grande soddisfazione in relazione alle **ulteriori proroghe già previste dal c.d. decreto "sblocca cantieri"** (Dl 32/2019 convertito in legge n. 55/2019). In particolare l'art. 8, comma 7, del dl semplificazioni, dispone la proroga al 31 dicembre 2021, come fortemente chiesto dall'Associazione, di:

- a) Sospensione dell'obbligo di ricorrere alle centrali di committenza o soggetti aggregatori qualificati, per i comuni non capoluogo di provincia (art. 37 comma 4 del codice contratti pubblici. Trattasi di norma fortemente voluta dall'Anci per tutti i piccoli Comuni.
- b) Sospensione del divieto di appalto integrato (art. 59 comma 1 codice contratti pubblici)
- c) Sospensione dell'obbligo di scegliere i Commissari tra gli esperti iscritti all'Albo istituito presso l'ANAC (art. 77 comma 3 del codice contratti pubblici)
- d) Fino al 31 dicembre 2021, del termine per l'inversione procedimentale per l'esame dell'offerta economica ai settori ordinari

Altro aspetto che richiamiamo in chiave positiva è la possibilità, in deroga, fornita nel dl semplificazioni, di **affidare lavori servizi e forniture in assenza di specifica previsione nei documenti di programmazione degli acquisti e lavori** già adottati (art. 8, comma 1, let. d)), a condizione di disporre un aggiornamento dei medesimi documenti entro trenta giorni dall'entrata in vigore del decreto. Ciò, in deroga all'art. 21 del codice contratti pubblici introduce un forte snellimento procedurale.

Apprezzabile, anche la deroga, fino al 31 luglio 2021, della disciplina dei **Controlli antimafia** (art. 3) eseguiti dalle Pubbliche amministrazioni sulle imprese affidatarie dei contratti pubblici, con il rilascio – da parte della banca dati antimafia di un'informativa

liberatoria provvisoria – per stipulare i contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, sotto condizione risolutiva, senza attendere i tempi ordinari per completare le verifiche prefettizie, anche quando l'operatore non sia censito.

Positiva, rispetto ai **Criteri di aggiudicazione** (art. 1), la previsione che, in caso di procedura negoziata la scelta fra il criterio di aggiudicazione tra il prezzo più basso e l'offerta economicamente più vantaggiosa spetti alla Stazione appaltante.

L'ANCI, come detto in premessa, accoglie con favore anche la modifica apportata in materia di **Responsabilità erariale** (art. 21) che, fino al 31 luglio 2021, viene limitata al solo dolo per quanto riguarda le azioni, mentre rimane invariata per le omissioni.

1.2. Edilizia

Relativamente alle disposizioni in materia **edilizia**, l'Associazione esprime apprezzamento sull'importante modifica al DPR n. 380/2001 in merito agli interventi di **demolizione e ricostruzione** (comma 1, let. a), dove viene eliminato il vincolo del rispetto di sagoma specificando che la ricostruzione è comunque consentita nell'osservanza delle distanze legittimamente preesistenti anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime. Il decreto è intervenuto anche sulla definizione di **ristrutturazione edilizia** (comma 1, let. b), punto 2), indicando alcuni requisiti e peculiarità, prevedendo la possibilità di demolizione e ricostruzione di edifici esistenti con diversa sagoma, prospetti, sedime e caratteristiche planivolumetriche e tipologiche, con aumenti di volumetria - solo nei casi espressamente previsti dalla legislazione vigente o dagli strumenti urbanistici comunali - anche nel caso di interventi di rigenerazione urbana. Vincoli specifici sono invece previsti per immobili sottoposti a tutela e per quelli nei centri storici.

Positiva anche la semplificazione per i Comuni introdotta con l'eliminazione del parere della sovrintendenza sulle **strutture amovibili** (comma 5), fatta eccezione per quelle posizionate in piazze e vie o spazi aperti adiacenti a siti archeologici.

1.3. Disposizioni sulla ricostruzione nelle aree colpite da eventi sismici

Esprimiamo soddisfazione per i contenuti del Decreto semplificazione, che conferma la bontà del lavoro svolto dall'Anci Nazionale con il coordinamento delle Anci delle regioni terremotate. Le disposizioni del decreto semplificazioni contengono importanti norme riferite alla **governance** ed alla ricostruzione pubblica e privata. Sul primo aspetto vengono accolte le principali istanze da sempre sostenute dall'Associazione ovvero l'assegnazione al Commissario di alcune prerogative per la semplificazione e l'individuazione di interventi ed opere pubbliche urgenti e di particolare criticità, consentendo la procedura negoziata fino alla soglia comunitaria, così come tra l'altro previsto nella normativa UE.

Sulla **ricostruzione privata** si risolve, il tema della modifica della sagoma, recuperando, anche in questo caso, l'impostazione sulla 'ristrutturazione edilizia'.

Restano ancora da definire, nella prossima disposizione utile, le misure che comportano un impegno economico, che dovranno trovare adeguata copertura in funzione delle

esigenze relative alla dotazione di personale, della proroga dello stato di emergenza e del sostegno economico a famiglie e imprese.

1.4. Osservazioni su norme in materia di appalti ed edilizia

Pur apprezzando, come già ribadito, l'impostazione dell'intero provvedimento, rispetto alle succitate misure, si rappresentano, in via preliminare, alcune disposizioni meritevoli di approfondimento e correttivi. Nello specifico:

- **Commissari Straordinari** (art. 9): La disposizione riprende molto della proposta Anci sul commissariamento per opere strategiche di interesse locale, con la mancata previsione, tuttavia, dell'individuazione dei Sindaci quali Commissari Straordinari. Riteniamo che ciò sia possibile nel corso di approvazione della legge di conversione perché sarebbe una delle misure che renderebbe davvero concreto il rilancio degli investimenti del Paese.
- **Stand still.** Si segnala l'opportunità di coordinare alcune norme sull'applicazione del periodo di attesa prima della sottoscrizione del contratto. Nello specifico l'art. 32 commi 9 e 10 del d.lgs n. 50/2016 (che ne esclude l'applicazione in caso di affidamenti effettuati ai sensi dell'art. 36, comma 2 lettere a) e b)) con l'articolo 1 comma 2 let. b) del decreto semplificazioni con l'art. 8, comma 1, let. c) in quanto – per affidamenti di lavori tra 150.000,00 euro e la soglia comunitaria - potrebbe essere interpretato come obbligo di rispettare lo stand still;
- **Affidamento diretto** (art. 1, c. 2 let a)). In relazione all'innalzamento della soglia per gli affidamenti diretti di lavori, servizi e forniture fino a 150.000 euro, si segnala che andrebbe chiarito un'apparente contraddizione tra l'art. 1 comma 2 lettera a) dove si precisa che **l'affidamento diretto per servizi e forniture, è consentito nel limite dei 214 mila euro (limite fissato dall'articolo 35 del Codice dei Contratti)** e la previsione della lettera b) del medesimo comma 2, che per la stessa soglia di importo per i servizi e le forniture invece prevede la procedura negoziata. **Al fine di garantire l'omogeneità applicativa della norma ed evitare interpretazioni distorte della stessa, tale aspetto va chiarito.**
- **Informativa liberatoria antimafia** (art. 3, comma 2). Si segnala l'opportunità di chiarire alcuni aspetti in materia di controlli antimafia sia rispetto alla "informativa liberatoria provvisoria" (se si tratta dell'informativa antimafia, quale documentazione richiesta dalle stazioni appaltanti prima della stipula del contratto di appalto sopra-soglia, oppure se ricomprenda, come sembrerebbe, anche la comunicazione antimafia richiesta per la stipulazione dei contratti di appalto sotto soglia) sia sul richiamo ad ulteriori banche dati disponibili che non sono individuate.

In materia Edilizia, relativamente alla riduzione del 20 per cento del contributo di costruzione per interventi di rigenerazione urbana (art. 10, comma 1, let. n)), si condividono le osservazioni dell'Ufficio Bilancio del Senato, poiché, trattandosi di norma non transitoria ma strutturale, andrebbe calcolato l'impatto a regime sui bilanci dei Comuni e prevista una relativa compensazione finanziaria.

2.1. Digitalizzazione dei Processi

Nel provvedimento ci sono molti interventi relativi alla digitalizzazione, che impattano in maniera diretta sui Comuni.

I principali riguardano **l'identità digitale e l'accesso ai servizi digitali**, la razionalizzazione delle infrastrutture digitali intese come i Centri per l'elaborazione Dati e la conseguente migrazione verso soluzioni in cloud, la notificazione digitale degli atti, provvedimenti e comunicazioni, la circolarità del dato anagrafico e la disponibilità ed interoperabilità dei dati delle pubbliche amministrazioni.

2.2. Osservazioni

Il disegno complessivo sembra mancare di organicità, ma contiene sicuramente degli elementi positivi che possono spingere in direzione di una completa transizione al digitale dei servizi pubblici ed omogeneizzazione delle soluzioni informatiche pubbliche.

Le modifiche relative all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente, fortemente promosse dall'ANCI, ad esempio, consentiranno una migliore interoperabilità tra banche dati assegnando un codice univoco ad ogni iscritto in anagrafe, ed una piena circolarità anagrafica, dando la possibilità al cittadino di richiedere i propri certificati direttamente all'Anagrafe centrale accedendo tramite la propria identità digitale o comunque da un qualsiasi Comune del territorio a prescindere da quello di residenza. ***Per raggiungere questo scopo, però, è importante che, in fase attuativa, su tutti gli aspetti legati ai servizi anagrafici ci sia un forte raccordo con gli Enti locali.***

Tale puntualizzazione si rende necessaria poiché, così come con altri precedenti provvedimenti, permane un'impostazione che non prende adeguatamente in considerazione gli impatti delle misure sugli enti locali che devono metterle in pratica. Come purtroppo già visto in passato, si continua a prevedere il "costo zero", per la trasformazione digitale degli Enti, mentre l'esperienza insegna come siano necessari investimenti e riorganizzazione interna per rendere sostanziale, e non solo formale, l'amministrazione digitale.

Un'evidenza implicitamente riconosciuta nello stesso Decreto Semplificazioni, nella parte in cui prevede risorse per lo sviluppo di alcune piattaforme nazionali, permanendo ad invarianza finanziaria le operazioni necessarie al collegamento o all'adozione delle nuove misure. Per correggere in parte questa stortura, sarebbe quindi necessario che parte delle risorse del "Fondo per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione" previste nel Decreto Rilancio siano destinate agli Enti locali per finanziare le attività di adeguamento alle novità previste dal decreto Semplificazioni di "aggancio" alle piattaforme nazionali o di migrazione/modifica dei propri sistemi informativi.

Un altro aspetto sul quale bisogna ancora lavorare è quello dell'accesso ai dati di altre amministrazioni da parte dei Comuni: quanto previsto in tal senso non appare ancora sufficiente a garantire la gratuità di accesso alle informazioni per gli Enti locali, perché, purtroppo, molti Enti si celano dietro la possibilità, legittima, di pretendere un rimborso per l' "elaborazione aggiuntiva" dell'informazione per non cedere gratuitamente i propri dati. Una situazione che mina alla radice la possibilità di utilizzare e integrare i dati per migliorare l'azione amministrativa, in un momento in cui ce ne sarebbe un estremo bisogno.

Infine, diverse sono le previsioni tese a semplificare la realizzazione delle infrastrutture di rete digitali.

L'emergenza sanitaria da Covid-19 ha dato piena consapevolezza della strategicità di avere a disposizione connessioni performanti per tutti.

L'ANCI è consapevole della necessità di spingere in tal senso, chiarendo il quadro delle responsabilità fra i vari livelli di governo, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo della rete mobile e il monitoraggio delle emissioni elettromagnetiche, che negli ultimi mesi ha generato molto dibattito sui territori.

Le semplificazioni devono però sempre garantire il rispetto della funzione di governo del territorio propria dei Comuni, che se ben esercitata, garantisce uno sviluppo ordinato delle infrastrutture a garanzia del diritto alla connessione dei cittadini e del lavoro degli operatori di telecomunicazioni.