

La Presidente

DECRETO-LEGGE 16 LUGLIO 2020, N.76

MISURE URGENTI PER LA SEMPLIFICAZIONE E L'INNOVAZIONE DIGITALE

Oggetto:

Senato della Repubblica.

Commissione Affari Costituzionale.

Audizione informale da parte degli Uffici di Presidenza riuniti delle Commissioni 1° e 8° in merito al Decreto Legge n° 76/2020 recante **“Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale”**.

Roma, martedì 28 luglio 2020.

Ill.mi Presidenti, Ill.mi Senatori,

il poco tempo a disposizione e la spropositata mole del DL 76/2020 non ne consentono ovviamente un'analisi diffusa e puntuale.

La nostra Associazione – che da anni raccoglie, organizza ed amplifica la voce dei piccoli Comuni italiani, di gran lunga preponderanti per numero tra gli 8000 Comuni totali – da tempo ricorda, pare senza fortuna, il profondo errore che è insito in questo modo di “fare leggi”.

Testi di questa dimensione e complessità, a parte essere chiaramente forieri di infiniti contenziosi futuri, sono chiaramente al di fuori della capacità di comprensione ed attuazione delle centinaia di Comuni piccoli e medi che – è bene ricordarlo con forza – **non dispongono delle strutture tecniche e legali** che possano comprendere e quindi applicare testi di questo tipo e natura.

Lo sforzo legislativo, messo in atto dal Parlamento su sollecitazione del Governo, resterà quindi in buona parte inutile ed inattuato, per il semplice e banale fatto che non esistono più, in sede locale, le strutture capaci di applicare questi atti.

L'atteggiamento del Governo dovrebbe invece partire da un'immediata ricostruzione delle strutture tecniche locali, con la possibilità di riaprire i ruoli per nuove assunzioni e, nel frattempo, con l'autorizzazione ad assumere qualificati consulenti, che incomincino da subito ad aiutare i Comuni nelle procedure attuative. In caso contrario, resterà solo una montagna di carta, con in più la frustrazione di non poter applicare norme che, forse, potrebbero portare sollievo al nostro travagliato Paese.

Per doveroso spirito di collaborazione istituzionale, la nostra Associazione ha tuttavia analizzato e commentato alcuni articoli del D 76/2020, che possono essere assunti "a campione" dell'intero Atto.

Si tratta **dell'art. 1** (che mira ad accelerare i tempi per assegnare gli appalti pubblici), **dell'art. 10** (che mira ad introdurre semplificazioni in materia edilizia, per cercare di risvegliare questo vitale settore della nostra economia): due articoli chiaramente diretti l'uno al mondo degli investimenti pubblici, l'altro a quello degli investimenti privati e **dell'art. 38**(che non prevede strumenti di tutela della salute pubblica e mira ad espropriare il sindaco dell'autonomia organizzativa, decisionale, gestionale in qualità di organo di governo, insieme alla giunta ed al consiglio, di autorità sanitaria locale e di pubblica sicurezza). Li assumiamo pertanto come campionatura del problema, problema che peraltro resta dominato, come appena detto, dalle insormontabili difficoltà operative e non solo.

Articolo 1 (Procedure per l'incentivazione degli investimenti pubblici durante il periodo emergenziale in relazione all'aggiudicazione dei contratti pubblici sotto soglia)

Premesso che tutte le misure di semplificazione ed in deroga alle disposizioni del codice degli appalti (di per sé risultato inapplicabile per i piccoli comuni anche alla luce del fatto che la maggior parte di essi può contare solo su tecnici a "scavalco", presenti per poche ore la settimana) **dovrebbero essere stabilizzate, quanto meno per i piccoli comuni, e non previste solo per questo periodo di emergenza;**

Fatto presente che qualora ciò non fosse possibile in questo contesto, sarebbe opportuno un apposito urgente provvedimento semplificativo ad hoc.

Tutto ciò premesso:

Comma 1: procedure relative all'aggiudicazione dei contratti pubblici **sotto soglia**, ai fini dell'incentivazione degli investimenti pubblici, **per i piccoli comuni** affinché possano operare in deroga anche in futuro, **si propone** di omettere le parole: **"durante il periodo emergenziale"**.

Incentivare gli investimenti pubblici deve essere la regola, e non l'eccezione, per un Paese come il nostro ingessato da troppi vincoli, troppe restrizioni che non permettono di decollare esprimendo al massimo tutte le potenzialità.

Ancora comma 1: Il mancato rispetto dei termini previsti può essere valutato ai fini della **responsabilità del responsabile unico del procedimento (RUP)** per **danno erariale** e - qualora **imputabili all'operatore economico** - i **ritardi** costituiscono **causa di esclusione** dell'operatore dalla procedura o di **risoluzione del contratto per inadempimento**.

La norma, in sé ineccepibile, si scontra duramente con la realtà dei fatti: trovare un funzionario pubblico che voglia svolgere il ruolo di RUP è ormai quasi impossibile, ed ogni “grida” contro questa categoria non fa che alimentare la difficoltà di trovare RUP.

Lo Stato deve investire (a medio-lungo periodo, s’intende) per ricostruire una classe di funzionari tecnici pubblici, che siano all’altezza delle responsabilità di un mondo profondamente cambiato: ogni altra soluzione è semplicemente velleitaria e porta solo ad ulteriori forme di paralisi.

La semplice lettura della busta paga di un “potenziale RUP” dovrebbe essere sufficiente per far comprendere allo Stato che – con un tale tipo di compensi – è semplicemente assurdo trovare persone che, con competenza ed onestà, agiscano senza temere la “*responsabilità per danno erariale*”.

Comma 2 Si stabiliscono le procedure per l'affidamento delle attività di esecuzione di lavori, servizi e forniture, nonché dei servizi di ingegneria e architettura, inclusa l’attività di progettazione, di **importo inferiore alle soglie** di rilevanza europea. Si prevede:

Comma 2 lett. a) L'affidamento diretto per lavori, servizi e forniture di importo inferiore a 150.000 euro. **Apprezzabile.**

Comma 2 lett. b) La procedura negoziata senza bando di cui all’articolo 63 del Codice, **previa consultazione di almeno cinque operatori economici** (ovvero di un numero superiore di operatori, graduato a seconda dell'importo del contratto), **nel rispetto di un criterio di rotazione degli inviti, che tenga conto anche di una diversa dislocazione territoriale delle imprese invitate, e con l'individuazione degli operatori economici in base ad indagini di mercato o tramite elenchi di operatori economici. L’avviso sui risultati della procedura di affidamento contiene anche l’indicazione dei soggetti invitati.**

Anche in questo caso non usciamo dal livello delle buone intenzioni: come è possibile che piccole realtà territoriali (non parlo di Comuni – spesso di poche centinaia di abitanti – ma di realtà di valle o di comprensorio) possano esprimere negli anni un sistema di “rotazione”? Da dove possono uscire professionisti ed imprese?

Inoltre, sempre per i lavori tra 150.000 e 350.000, si dovrebbe **chiarire meglio** come avverrà la scelta dei 5 concorrenti da invitare alla procedura negoziata tenendo conto che, se si pubblica una manifestazione di interesse per un appalto di tale importo per i lavori “classici” dei Comuni come strade, edilizia scolastica, ecc...,

come minimo arriveranno centinaia di richieste. In tal caso come si procederà: primi cinque? Sorteggio? Dislocazione territoriale (con quale criterio??). Fioccheranno i ricorsi.

Alla norma occorre un profondo ed un puntuale riscontro con le esigenze e le potenzialità vere del territorio. **Conoscere prima di legiferare è essenziale.**

Articolo 10 (Semplificazioni ed altre misure in materia edilizia)

La tecnica legislativa scelta dal DL 76 (consistente nell'entrare con modifiche nel Testo Unico dell'Edilizia (DPR 380/2001) è interessante, anche se si deve fare presente che anni di modifiche continue (e non sempre "a senso unico": basti pensare all'assurdità del "contributo straordinario" infilato nell'art. 16 dello stesso DPR 380) hanno creato, anche in questo caso, un "mostro tecnico-giuridico" che richiede super esperti per essere correttamente e proficuamente utilizzato.

Sarà sufficiente fare riferimento alle modifiche introdotte al **comma 1 ter dell'art. 2 bis**: il testo parte bene, per introdurre – nell'ultimo periodo – un obbligo di "piani urbanistici di recupero... di competenza comunale" che vanifica completamente la norma.

Non solo è impensabile che si faccia un piano di recupero per ricostruire, ad esempio, una casetta di 3 alloggi, ma – per la disgraziata norma italiana, che mal applica la Direttiva europea, quello stesso piano di recupero dovrebbe essere sottoposto alla procedura di valutazione Ambientale Strategica (VAS): una follia nella follia, che rende appunto inutile una norma la quale, al contrario potrebbe essere interessante.

Da meditare anche la norma introdotta **nell'art. 10, comma 1, lettera c)** che, nel concreto, portano all'esplosione del numero di pratiche da sottoporre alle Soprintendenze: questi Enti (a loro volta sotto organico da tempo) possono reggere l'urto delle nuove competenze o, mentre si parla di agevolazioni, si crea in effetti un nuovo blocco?

Invitiamo i Senatori a meditare con attenzione su questi aspetti: è molto forte il sospetto che, come purtroppo già accadde, **le "semplificazioni" portino in effetti più danno che vantaggio**, doppiamente grave considerato il particolare momento di crisi economica e sociale.

Vogliamo ancora portare l'attenzione dei Senatori alla norma che introduce il **nuovo art. 34 bis dedicato alle "Tolleranze costruttive"**.

Si tratta di norma attesa da sempre, in quanto è impossibile che edifici costruiti in un passato anche recente risultino assolutamente identici agli elaborati di progetto, che venivano concepiti come un indirizzo alla costruzione, non di certo come l'esatta

previsione delle partiture interne o delle aperture, come invece si usa oggi, in un contesto di progettazione altamente informatizzata.

Da questa insormontabile differenza tra teoria e pratica derivano infiniti ostacoli agli atti notarili di compravendita, con un evidente danno a tutto il sistema economico.

La norma proposta dal DL 76 ricalca largamente il noto art. 19 bis della LR Emilia Romagna n° 23/2004, introdotto nel 2018: **c'è allora da chiedersi perché, senza introdurre inutili ulteriori innovazioni lessicali, non debba valere in tutta Italia la norma che vale in Emilia Romagna, norma che – con l'esigenza di modeste correzioni, emerse dal suo uso – ha raccolto l'adesione di Comuni ed operatori.**

Perché “inventare l'acqua calda”?

Perché mettere in forse i buoni risultati raggiunti dall'Emilia Romagna (il DL 76, qualora convertito in Legge, “spazzerebbe” inevitabilmente la LR Emiliana)?

Art.38 comma 6) Norme relative alla tecnologia 5G: incostituzionale sotto diversi profili.

La norma in questione è l'art. 38, comma 6 : *“All'articolo 8, della legge 22 febbraio 2001, n. 36, il comma 6 è sostituito dal seguente: “6. I comuni **possono adottare un regolamento per assicurare il corretto insediamento urbanistico e territoriale degli impianti e minimizzare l'esposizione della popolazione ai campi elettromagnetici con riferimento a siti sensibili individuati in modo specifico, con esclusione della possibilità di introdurre limitazioni alla localizzazione in aree generalizzate del territorio di stazioni radio base per reti di comunicazioni elettroniche di qualsiasi tipologia e, in ogni caso, di incidere, anche in via indiretta o mediante provvedimenti contingibili e urgenti, sui limiti di esposizione a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, sui valori di attenzione e sugli obiettivi di qualità, riservati allo Stato ai sensi dell'articolo 4”** .*

Premesso che non esistono studi sull'impatto ambientale e sanitario delle onde utilizzate dalla tecnologia 5g, e men che mai esistono studi sull'impatto ambientale e sanitario della sommatoria di onde che verranno contemporaneamente irradiate (2G + 3G + 4G + 5G), l'implementazione di una attività che ha effetti sulla salute (e sappiamo che le onde elettromagnetiche li hanno) mediante l'esposizione involontaria della popolazione costituisce un trattamento sanitario che l'art. 32 della Costituzione proibisce, anche perché non previamente acconsentita e realizzata in modo tale che le “cavie” sono i cittadini. Limitare quindi il potere del Sindaco, quale soggetto che anche per conto del Governo, è responsabile della incolumità e della salute pubblica in un settore dove non vi è affatto la certezza della non dannosità, è una disposizione palesemente incostituzionale. **Il cittadino non può scegliere di non**

essere irradiato ed il suo Sindaco non può intervenire a tutela della sua salute. INCONCEPIBILE!

In secondo luogo, mancano i preventivi pareri obbligatori delle pubbliche autorità che escludano la dannosità di questa tecnologia o avvertano dei rischi del suo utilizzo. **Come si fa per i farmaci: prima di metterli in commercio, vengono sperimentati e solo se le autorità esprime un parere favorevole, il farmaco viene venduto**, con il preciso obbligo di indicare la sua dannosità per consentire al cittadino di informarsi e di decidere con cognizione di causa se acquistarlo o meno. Qualcosa che con il 5G non avviene, sia perché non c'è l'informazione sui rischi, sia perché non c'è possibilità di scegliere di non essere irradiati. Limitare la possibilità per l'autorità pubblica locale di intervenire a tutela della salute qualora, ad esempio, dovessero essere disponibili future informazioni che danno la certezza della dannosità del 5G è una disposizione palesemente incostituzionale.

Inoltre, la norma è incostituzionale anche in virtù della sua tecnica normativa; si va ad incidere sui poteri attribuiti dal Testo Unico Enti Locali ai Sindaci con un "commicino" previsto in un decreto legge, senza modificare la norma primaria.

In ultima analisi, la norma cozza contro il Principio di precauzione stabilito dalla U.E. (e recepito dall'Italia) la cui normativa è un rango superiore alla norma ordinaria.

Possiamo allora concludere con un forte **richiamo al Senato** affinché voglia prestare la massima attenzione agli aspetti tecnici ed operativi della conversione in legge del DL 76: si tratta di materie delicatissime ed anche pochi errori (magari assunti in buona fede) possono vanificare tutto l'impianto di semplificazione.

Ed evitare di adottare provvedimenti ispirati alla "cultura del sospetto".

ROMA, 28 luglio 2018

Franca BIGLIO