



Senato della Repubblica

1[^] Commissione Affari Costituzionali

8[^] Commissione Lavori Pubblici, comunicazioni

A.S. 1883

"Conversione in legge del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"

Documento di Osservazioni

27 luglio 2020

La semplificazione è materia riconosciuta di rilievo “centrale” per la competitività del sistema imprenditoriale, così come dell’intero Paese. Liberare le imprese dagli oneri e dalle complicazioni burocratiche significa non solo semplificarne la vita, ma soprattutto recuperare risorse da destinare a investimenti e sviluppo. Un fardello che ogni anno costa alle nostre imprese ben oltre i 25 miliardi di euro.

Con il Decreto 76/2020 sulle Semplificazioni il Governo interviene con misure che vanno nella giusta direzione soprattutto per fornire risposte alle questioni che tengono bloccate le opere pubbliche e che frenano gli investimenti privati.

Secondo le stime dell’Ufficio Parlamentare di bilancio, infatti, le procedure di affidamento delle opere pubbliche presentano tempistiche dalla pubblicazione del bando all’inizio dei lavori troppo lunghe che vanno dai 4 mesi per le opere sotto i 150mila€ a 14 mesi per le opere sopra la soglia Ue. Tempi che_ contando anche la fase di progettazione e di esecuzione dell’opera _ arrivano a quasi 5 anni per le opere sopra ai 5,5 milioni di euro e a 19 mesi per importi inferiori ai 150mila euro. Oltre alla lunghezza delle procedure, vi è un chiaro problema nei tempi di completamento delle opere (tempi di esecuzione superiori a quanto previsto nel contratto): analizzando gli scostamenti, emerge che il 50% dei lavori presenta dei ritardi e il tempo medio di esecuzione è il doppio rispetto a quanto previsto nel contratto.

Tuttavia il percorso di riforma di cui il Paese ha bisogno e che le imprese richiedono non si può certamente considerare terminato.

Il provvedimento dunque secondo il giudizio di CASARTIGIANI è apprezzabile e tuttavia non sufficiente a stimolare un sistema economico in forte difficoltà e che soffre di mali strutturali come ha messo in evidenza anche la Commissione Europea che stima un crollo del Pil dell’11,2% nel 2020 e una risalita più lenta rispetto agli altri partner comunitari nei prossimi anni.

Per rilanciare il Paese non è sufficiente la caparbia e la straordinaria determinazione dimostrata dalle imprese artigiane, e più in generale da tutte le microimprese, durante questa interminabile emergenza.

Gli interventi di sostegno varati dal Governo con i diversi Decreti Cura Italia, Liquidità e da ultimo Rilancio _ seppure con alcune criticità legate soprattutto alle procedure di accesso ed ai tempi di erogazione delle misure _ hanno rappresentato per il nostro mondo un sostegno di portata considerevole che segna un deciso passo avanti in termini di risorse e numero degli interventi.

Riteniamo indispensabile adesso puntare a creare quelle condizioni di contesto che sappiano rendere il tessuto economico più competitivo in grado di sfruttare al meglio l'enorme potenziale dei nostri imprenditori e favorisca il raggiungimento di tassi di crescita e di sviluppo per il Paese ben più elevati e confacenti alle reali possibilità.

Queste sfide sono ben note e gli obiettivi annunciati dal Presidente del Consiglio con gli Stati Generali devono essere colti come un'opportunità per affrontarle e andare avanti. Ci aspettiamo dunque un Recovery Plan italiano con progetti ambiziosi che sappiano portare il Paese all'avanguardia in europa e nel mondo, ma che contenga anche misure fortemente orientate verso le esigenze della microimpresa e dell'artigianato.

Sono necessarie, in altre parole, quelle condizioni di contesto a sostegno dell'economia che passano attraverso l'ambiente, le infrastrutture, la ricerca, ma soprattutto semplificazione normativa, sostegno alla liquidità delle imprese e una profonda riforma del sistema fiscale orientata verso una maggiore semplicità ed equità nei livelli di tassazione troppo gravosi per artigiani e piccoli imprenditori.

Tra gli obiettivi di semplificazione, c'è anche la necessità di una giustizia più certa e rapida. I processi civili non possono durare, in media, 991 giorni. È un'enormità, soprattutto se si considera che ogni anno si aprono circa 500mila contenziosi. Molte imprese - ed è un caso lampante quando si arriva sul piano internazionale – rinunciano ad investire proprio a causa del clima di incertezza creato da ritardi ed inefficienze sul piano della giustizia. Il costo dell'inefficienza e dei ritardi, è particolarmente salato per le imprese più deboli, a volte costrette a chiudere e fallire per “mancata giustizia”.

Di seguito le osservazioni sulle misure di maggiore interesse.

Semplificazioni in materia di contratti pubblici

Sottosoglia – Procedure semplificate (art. 1 co.2 e 3)

CASARTIGIANI ritiene apprezzabili le norme contenute nel titolo I in materia di contratti pubblici ed in particolare quelle disposizioni _ di carattere temporaneo e ordinamentale, derogatorie del codice dei contratti pubblici _ in relazione all’aggiudicazione dei lavori sotto la soglia comunitaria, con possibilità sino al 31 luglio 2021 di affidamento diretto fino a 150.000 euro e di procedura negoziata, senza bando, per tutte le prestazioni di importo pari o superiore a 150.000 euro e inferiore a 5 milioni di euro, nel rispetto del criterio di rotazione degli inviti, previa consultazione di un numero di operatori variabile sulla base dell’importo complessivo. Positive anche le disposizioni che riguardano la revisione dell’istituto dell’abuso d’ufficio. **Si propone di valutare una congrua estensione temporale della deroga tenuto conto che il 31 luglio è una scadenza troppo ravvicinata per consentire alla misura di esplicitare al meglio i suoi effetti.**

Sempre sugli affidamenti sotto soglia _ per i procedimenti avviati fino al 31 luglio 2021 _ riteniamo positiva la fissazione dei termini per l’aggiudicazione o l’individuazione definitiva del contraente (2 mesi, dalla data di adozione dell’atto di avvio del procedimento per i lavori di importo inferiore a 150.000 euro e di 4 mesi per i lavori pari o superiore a 150.000 euro). **Tuttavia, se s’intende incentivare realmente la politica del “fare”, sarebbe utile che _ ai fini della responsabilità erariale _ il mancato rispetto di tali tempistiche per l’espletamento delle procedure di gara e per la stipulazione del contratto sia valutata obbligatoriamente - non facoltativamente.**

Cause di esclusione dalle gare (art. 8, co. 5, lett. b)

Con la modifica introdotta all’articolo 80, commi 1, 4 e 5 del Codice dei contratti è prevista la facoltà della stazione appaltante di poter escludere un operatore economico dalla partecipazione a una procedura d'appalto qualora la medesima stazione appaltante sia a conoscenza e possa adeguatamente dimostrare che lo stesso non abbia ottemperato agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali non definitivamente accertati qualora tale mancato pagamento costituisca una grave violazione ai sensi rispettivamente del secondo o del quarto periodo del comma 4 del citato articolo 80 del Codice dei contratti resa necessaria per risolvere una delle contestazioni sollevate dalla Commissione europea nella procedura di infrazione n. 2018/2273. Una analoga disposizione era stata inserita nel DL n. 32/2019 (c.d. Sblocca cantieri) per essere poi

ritirata nel corso dell'iter parlamentare di conversione dopo le critiche avanzate dalle associazioni di categoria, tra le quali CASARTIGIANI.

Si tratta di un intervento legislativo critico che espone gli operatori partecipanti a una penalizzazione eccessiva e del tutto sproporzionata rispetto a una violazione tributaria non definitiva, nonché di generare un rilevante contenzioso amministrativo tra le stazioni appaltanti e le imprese partecipanti. Tale ipotesi conferisce infatti alla stazione appaltante la presunzione semplice di valutare comportamenti omissivi dell'impresa con una assoluta e piena discrezionalità, mettendo a carico della stessa impresa la prova contraria, in ciò contraddicendo la stessa ratio di "sblocca cantieri" attribuita all'intero provvedimento

Semplificazioni procedurali e responsabilità

Il DL contiene alcune misure di semplificazione amministrativa generali volte a:

- favorire _ da parte delle P.A. la misurazione della durata dei procedimenti e comprarne i tempi con quelli normativamente previsti, dandone pubblicità sui propri siti istituzionali. **CASARTIGIANI accoglie con favore la misura che in aggiunta gli altri istituti analoghi già in essere nell'amministrazione pubblica va senz'altro verso una maggiore trasparenza. L'auspicio è che la previsione contenuta nel Decreto trovi effettiva applicazione insieme al DPCM al quale viene demandata la definizione dei criteri per la misurazione dei tempi**
- introdurre un meccanismo di inefficacia dei provvedimenti che si esprimono - in ritardo e in maniera difforme - sulle questioni sulle quali si è formato il silenzio assenso, anche nell'ambito della conferenza di servizi, fermo restando il potere di annullamento d'ufficio. **Si tratta anche questa di una misura positiva finalizzata a scongiurare che i ritardi di alcune amministrazioni possano compromettere gli equilibri e le posizioni raggiunti a seguito del perfezionamento del silenzio assenso;**
- consentire all'amministrazione di procedere indipendentemente dall'espressione del parere - obbligatorio o facoltativo - di un'altra amministrazione coinvolta qualora esso non venga reso nei termini. Si tratta di una misura condivisibile, che mira a superare le inerzie interne ai processi decisionali della P.A. **Gli effetti di tale misura, in linea con quanto previsto dall'art. 17-bis della legge n. 241/1990, potrebbero essere estesi anche alle**

valutazioni che debbano essere prodotte da amministrazioni preposte alla tutela ambientale, paesaggistico-territoriale e della salute (attualmente escluse dall'ambito di applicazione dell'art. 16 della legge n.241/1990) qualora le disposizioni del diritto dell'Unione europea non richiedano l'adozione di atti espressi;

- favorire l'utilizzo dell'autocertificazione, nonché l'acquisizione d'ufficio di atti già in possesso della pubblica amministrazione e la certificazione d'ufficio di fatti, stati e qualità che la stessa amministrazione è tenuta a certificare.

In particolare, si prevede che nei procedimenti avviati su istanza di parte, aventi ad oggetto l'erogazione di benefici economici o il rilascio di autorizzazioni e nulla osta, le autocertificazioni e i documenti da acquisire o certificare sostituiscano d'ufficio ogni tipo di documentazione comprovante tutti i requisiti soggettivi e oggettivi richiesti dalla normativa di riferimento, salvo il rispetto delle disposizioni del codice antimafia e delle misure di prevenzione. **Si tratta di una misura positiva più volte avanzata da CASARTIGIANI, volta a semplificare l'avvio dei procedimenti amministrativi e la preparazione della documentazione da presentare a corredo dell'istanza, evitando al privato di predisporre, acquisire e produrre alla PA documenti già presentati e certificazioni autodichiarabili ovvero che la stessa amministrazione debba rilasciare. In ogni caso, l'operatività della misura presuppone una circolarità informativa costante, nonché l'effettiva implementazione degli strumenti di interscambio informativo tra amministrazioni e tra privato e PA;**

- garantire un saldo pari a zero ai costi regolatori introdotti da atti normativi e regolamentari. Qualora la compensazione non avvenga, i nuovi costi regolatori sono qualificati di regola come oneri fiscalmente detraibili. La misura è condivisibile, poiché mira a rendere effettivo il principio "one in one out" già da tempo vigente nel nostro ordinamento e molto spesso rimasto disatteso. **Tuttavia, la qualificazione del nuovo onere regolatorio come onere fiscalmente detraibile viene comunque subordinata all'individuazione della relativa copertura finanziaria e ciò rischia di compromettere l'effettività del meccanismo.**

Al fine di razionalizzazione le norme esistenti, troppo spesso ridondanti e di difficile comprensione, segnaliamo infine l'opportunità _ laddove possibile _ di favorire l'adozione di testi unici per settore e monitorare i tempi per l'effettiva adozione dei provvedimenti attuativi di norme e provvedimenti dai quali può dipendere l'efficacia

della norma stessa. Come accaduto con il recente Decreto Rilancio l'elenco delle disposizioni che rimandano a successive norme attuative è, infatti, spesso piuttosto corposo.

Amministrazione digitale e innovazione

Il Decreto 76/2020 compie un passo avanti decisivo anche nel percorso di completamento del progetto di digitalizzazione e di interoperabilità delle banche dati della P.A. Ciò consente ad imprese e cittadini di interfacciarsi con la P.A. in maniera più rapida ed efficace evitando di dover produrre più volte la medesima documentazione.

Tale azione per essere realizzabile dovrà essere accompagnata da un effettivo percorso di standardizzazione dei procedimenti in seno alla P.A. Come è noto, infatti, l'eccessiva differenziazione delle discipline e delle procedure utilizzati dai diversi enti interessati è una delle maggiori criticità lamentate dagli imprenditori _ nonché da un massivo rafforzamento dei sistemi informatici e dei servizi digitali.

In tal senso sono apprezzabili anche le misure contenute nel Decreto che mirano a valorizzare e rafforzare il ruolo del Sistema Pubblico per l'Identità Digitale (SPID/PEC) e della Carta d'Identità Digitale per l'accesso ai servizi con obbligo per le amministrazioni di offrire i servizi anche in modalità digitale (in vista di un progressivo switch-off verso la sola modalità digitale).

Importante anche quanto previsto in tema di rafforzamento e semplificazione dell'interoperabilità delle banche dati delle PA e dei concessionari dei servizi pubblici, per garantire la piena accessibilità e la condivisione dei dati tra le PA finalizzata a favorire l'offerta dei servizi a imprese e cittadini e per supportare e qualificare le decisioni di policies pubbliche. **Bisognerà, però, assicurare che lo scambio dati tra amministrazioni non causi problemi sulla protezione dei dati personali, come in passato accaduto.**

È da accogliere positivamente la misura di semplificazione per la gestione, lo sviluppo e il funzionamento della Piattaforma Digitale Nazionale Dati, in un'ottica di raggiungimento della piena interoperabilità tra sistemi informativi delle amministrazioni pubbliche, presupposto per l'applicazione del principio "once only" (i cittadini e le imprese comunicano una sola volta i propri dati, accessibili da qualsiasi PA sul territorio).

Ambiente e Green economy

Il DL contiene misure apprezzabili, secondo il giudizio di CASARTIGIANI_ in tema di semplificazione di alcune procedure ambientali e per il sostegno al Green New Deal.

Positivo in particolare l'intervento sull'istituto della Valutazione di impatto ambientale (VIA), sul quale il DL interviene allo scopo di ridurre innanzitutto le tempistiche e consentire, più in generale, una razionalizzazione delle procedure. **Riteniamo però che poteva essere compiuto uno sforzo ulteriore nel processo di riforma e dare maggiore certezza a tutti i procedimenti autorizzativi in materia ambientale a partire dall'Autorizzazione Unica Ambientale (AUA) _ introdotto con l'intento di semplificare le autorizzazioni degli interventi più semplici esclusi dalla VIA _ ma che dopo sette anni dalla sua introduzione sconta ancora tempi di attesa troppo lunghi e forti disomogeneità su territorio**

Per quanto riguarda il tema delle bonifiche dei siti inquinati, le norme del DL sono da considerarsi generalmente positive, nella misura in cui introducono degli elementi funzionali alla semplificazione e all'accelerazione delle procedure di bonifica e di realizzazione delle opere nei siti contaminati, anche sulla scorta di prassi già consolidate sul territorio. **Tuttavia, si ritiene che tali misure, così come formulate, non siano da sole sufficienti ad accelerare il processo di risanamento e rilancio economico dei siti contaminati, in quanto, ad esempio, non sono previsti tempi perentori per il rilascio dei relativi pareri necessari per completare le operazioni di bonifica, con il rischio, quindi, di allungare ulteriormente le tempistiche di tali procedimenti.**

Con riferimento al Capitolo dedicato al Green New Deal, l'approccio adottato risulta poco ambizioso rispetto alle esigenze normative e regolamentari che sono imposte dalla transizione alla Green Economy.

Positivi risultano gli interventi sulle Fonti rinnovabili (FER) con particolare riferimento agli impianti esistenti per favorirne l'efficientamento e l'ammodernamento. **Sarebbe opportuno però intervenire con maggiore efficacia per incentivare anche l'autorizzazione di impianti nuovi di più piccola dimensione particolarmente utili alle piccole imprese**